

PARIS. — TYPOGRAPHIE LAHURE
Rue de Fleurus, 9



LORD BROUGHAM

DE LA

DÉMOCRATIE

ET DES

GOUVERNEMENTS MIXTES

TRADUIT DE L'ANGLAIS

PAR LOUIS REGIS

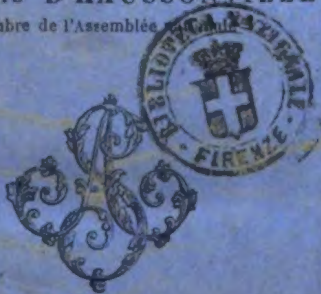
PRÉCÉDÉ D'UNE

ÉTUDE SUR LORD BROUGHAM

PAR

LE VICOMTE D'HAUSSONVILLE

Membre de l'Assemblée



PARIS

A. SAUTON, LIBRAIRE-ÉDITEUR

41, RUE DU BAC, 41

1872

11.3.151

Au moment où la forme de gouvernement qui est appelé à régir notre pays est continuellement mise en discussion, et lorsque nous en sommes encore à chercher quelle sorte de constitution pourra nous assurer enfin un peu de stabilité, en tenant suffisamment compte des tendances de notre caractère et des nécessités de notre situation, il nous a semblé que le public serait porté à accueillir avec faveur les œuvres des écrivains français ou étrangers qui ont étudié à fond les diverses notions de gouvernement; déjà nous lui avons offert le remarquable ouvrage de M. de Parieu, *Principes de la science politique*¹, celui que nous présentons aujourd'hui n'est pas d'une moindre

1: Nous sommes dans l'intention, avec les deux volumes que nous avons publiés, de commencer une collection des principaux écrivains français ou étrangers ayant écrit sur la *Philosophie politique*.

importance, et peut-être pourrait-on ajouter que les circonstances au milieu desquelles nous nous trouvons lui donne une singulière actualité.

Dans son ouvrage DE LA DÉMOCRATIE ET DES GOUVERNEMENTS MIXTES, LORD BROUGHAM étudie les diverses formes de gouvernements qui ont régi les sociétés tant anciennes que modernes ; après avoir décrit ce qu'il entend par *la Démocratie*, qu'il se garde de confondre avec *la République*, l'auteur nous indique avec une rare précision quelles conditions sont, d'après lui, nécessaires à la viabilité d'une démocratie, et, après avoir soin de nous signaler très-impartialement les avantages et les inconvénients attachés à ce régime, après avoir minutieusement suivi les transformations diverses qu'il a subies, lord Brougham aborde l'étude des gouvernements mixtes. A la manière dont il fouille son sujet, à la peine qu'il se donne pour nous initier aux progrès lents mais continus par lesquels cette forme de gouvernement a successivement passé, on voit que là sont les sympathies de l'auteur.

Tout en examinant les nombreuses constitutions de l'Europe, lord Brougham s'attache plus parti-

culièrement à ce qui regarde l'Angleterre et la France.

L'étude comparée des constitutions et du caractère des deux pays est pleine d'enseignements, une notable partie de l'ouvrage y est consacrée; l'auteur nous explique avec infiniment de sagacité pour quelles raisons le gouvernement constitutionnel a commencé plutôt en Angleterre qu'en France, et comment il a pu s'y établir d'une manière plus stable et plus continue. Parmi tant de curieuses investigations que lord Brougham fait remonter si loin dans le passé, une chose frappe d'abord, c'est l'attitude si différente de la Chambre des Communes et des États Généraux, vis-à-vis de leurs souverains. Tout en se montrant assez faciles envers les désordres et les tentatives criminelles des rois d'Angleterre, en se faisant même, en maintes circonstances, l'instrument docile de leurs fâcheuses volontés, les Communes ne cessent jamais en Angleterre d'affermir leurs droits, et leurs réunions sont surtout fréquentes. En France, au contraire, les États Généraux ne se rassemblent qu'à de longs intervalles, et se bornent le plus souvent à enregistrer les actes

du souverain. En somme, les classes dirigeantes n'oublient jamais chez nos voisins de maintenir soigneusement leur pouvoir aussi bien contre la royauté que vis-à-vis du peuple, et tout en s'occupant des intérêts de ce dernier, elles se gardent bien de lui laisser jamais prendre la direction des affaires. En France, soit par suite de l'indifférence de ces mêmes classes pour la chose publique, soit à cause de leur mollesse à l'égard des minorités factieuses, on a vu les masses populaires s'immiscer fréquemment dans la direction des affaires, et toujours y porter le trouble; comment des façons de procéder si contraires n'auraient-elles pas produit des résultats tout différents? La conséquence était forcée. Aussi, tandis que de l'autre côté de la Manche les progrès obtenus par *réforme* sont parfaitement efficaces et demeurent définitivement acquis à la nation, ceux que nous poursuivons en France par *voie révolutionnaire* sont essentiellement passagers et plus apparents peut-être que réels.

Une étude sérieuse sur lord Brougham, par M. le vicomte O. d'Haussonville, complète cet ouvrage; nous ne pouvons qu'engager nos lecteurs à la lire,

l'appréciation qui y est faite du caractère de l'auteur de *la Démocratie* et de la situation politique qu'il a eue rend plus faciles certaines allusions qui se trouvent dans le livre.

A. S.

NOTICE

SUR LA VIE ET LES ŒUVRES

DE

LORD BROUGHAM

Henri Brougham est né à Édimbourg le 19 septembre 1778. Il n'était cependant pas de race écossaise, mais d'une ancienne famille du Westmoreland, moins ancienne, à vrai dire, qu'il ne s'imaginait, car, s'il prétendait descendre des barons normands de Burgham, cette origine est toujours demeurée au moins problématique. Une aventure romanesque avait fixé son père à Édimbourg. Passionnément épris de la nièce de l'historien Robertson, sous le toit de laquelle le hasard l'avait conduit, il dut, pour obtenir l'amour de sa fiancée, faire le sacrifice de sa patrie, et s'engager sur l'honneur à ne jamais retourner en Angleterre. Le père de Brougham tint son serment à la lettre, et il ne repassa jamais la frontière d'Écosse sans que cet exil lui causât trop de peine. Il est certaines villes auxquelles on s'attache comme à un être aimé, et dont le charme vous enlace au point qu'en s'éloignant on sent se déchirer quelques fibres du cœur. On connaît l'aventure de M. d'Agincourt, qui, étant venu à Rome pour quinze jours, y est demeuré le reste de sa vie, et il fallait entendre M. Ampère contant cette histoire avec complaisance sur les lieux mêmes. La cité romantique que les poètes appellent la pâle Edina, et les pédants l'Athènes du nord, a fait naître des tendresses non moins profondes. Walter Scott déclarait que, pour voir se lever et se coucher le soleil, pas un endroit n'était comparable à ces rochers du Mont-Arthur où il venait égarer ses jeunes rêveries. Brougham ne devait

cependant point hériter des sentiments de son père pour l'Écosse, et jeune encore, il l'abandonna sans regrets; bien qu'il en eût conservé l'accent guttural, il ne se faisait point faute de railler cet accent et de parler des Écossais en des termes que leur amour-propre national, le plus inflammable qu'il y ait au monde, à en croire Johnson, devait vivement ressentir.

Brougham avait seize ans quand, après une enfance studieuse, il fut inscrit en qualité d'étudiant sur les registres de l'université d'Édimbourg. Cette université, qui n'a pas aujourd'hui la célébrité européenne d'Oxford et de Cambridge, était alors à l'apogée de sa réputation. Les hommes de génie qui avaient fait la gloire de l'Écosse au dix-huitième siècle, Hume, Robertson, Reid, Adam Smith, Fergusson, Dugald Steward, y avaient presque tous été élèves ou professeurs. Les exemples et la tradition des uns, les leçons et les encouragements des autres enflammaient l'émulation d'une jeunesse studieuse. Mackintosh, qui a précédé Brougham à l'université de dix années seulement, nous a laissé dans ses mémoires le tableau animé de sa vie d'étudiant et de ces discussions où Benjamin Constant, « jeune Suisse de manières bizarres et d'un grand talent, » au dire de Mackintosh, se faisait déjà remarquer. Dans un de ses meilleurs essais, Brougham est revenu avec complaisance sur les souvenirs de sa vie d'université en rappelant l'impression qu'avaient produite sur lui les leçons de l'illustre chimiste Black. Il s'était senti d'abord attiré par l'étude des sciences, et ses premiers travaux furent une suite d'opuscules sur la décomposition de la lumière et sur le calcul infinitésimal, qu'une société de Londres jugea dignes d'être imprimés à ses frais. Brougham conserva toute sa vie la préférence d'avoir une connaissance approfondie des lois de l'optique, tandis que, selon ses détracteurs, il prenait volontiers ses erreurs pour des découvertes. Il fallait, en tout cas, une singulière force d'esprit pour traiter à dix-huit ans et comme en se jouant de matières aussi abstraites. En même temps qu'il étudiait l'optique, Brougham s'était en effet jeté à corps perdu dans les discussions politiques, qui étaient alors l'occupation favorite, on peut dire l'amusement de la jeunesse écossaise réunie dans les clubs. Le talent précoce que Brougham déployait dans ces discussions, la vivacité de ses saillies, la vigueur de son argumentation, donnaient à tous ceux qui l'entendaient l'idée qu'il serait un jour l'égal des Fox et des Sheridan. Il apportait au reste dans la vie physique la même ardeur que dans la vie intellectuelle, et après toute une journée laborieusement écoulee dans sa chambre d'étudiant, on le rencontrait le soir dans les tavernes, en compagnie d'une bande de

jeunes fous avec lesquels il se précipitait dans des plaisirs d'un ordre peu relevé, moins, s'il faut en croire Campbell, par inclination naturelle que par prétention à l'universalité.

Parvenu à l'âge de quitter l'université et de choisir une carrière, ce fut un jeu pour lui que de subir les examens nécessaires pour acquérir officiellement le titre d'avocat. La nature de Brougham ne comportait pas l'attente patiente de cette première occasion, qui est parfois si lente à venir dans la vie des jeunes gens, et nous allons le voir chercher, dans l'affectation de certaines singularités, les prémices de sa réputation. Original, il l'était sans doute autant que personne, par nature et par tempérament. Excentrique, il ne pouvait manquer de le devenir par confiance en lui-même et par mépris pour l'opinion d'autrui; mais cette excentricité, cette originalité même, conservèrent toujours quelque chose de volontaire et d'apprêté. Un peu de calcul entraînait jusque dans ses boutades, et il estimait qu'un certain tour de bizarrerie, loin de nuire à la renommée, y ajoute au contraire quelque saveur. Il ne faut point chercher ailleurs l'explication des traits étranges qui signalèrent ses débuts à la barre des tribunaux écossais. Brougham manquait ouvertement de respect aux magistrats. Il plaidait avec intrépidité les thèses les plus paradoxales, soutenant, par exemple, qu'un homme accusé d'avoir volé des moutons ou des bottes devait être acquitté parce qu'il avait volé des brebis ou des souliers, car, ajoutait-il, on ne peut prétendre que l'espèce soit la même chose que le genre, ni des moutons la même chose que des brebis. Cette tactique n'eut d'autre résultat que d'amener ses amis à se demander s'il était tout à fait dans son bon sens. Il résolut alors de se tourner vers l'économie politique et de se poser en rival d'Adam Smith en publiant un *Essai sur la politique coloniale des puissances européennes*. Pour répondre dignement à son titre, un pareil ouvrage eût exigé un travail de plusieurs années, et Brougham n'y avait guère consacré que trois mois. La rapidité prodigieuse avec laquelle il travaillait était pour lui moins une force qu'un danger, et il n'a rien écrit qui ne porte la trace de ces habitudes hâtives.

La création de la *Revue d'Édimbourg* devait lui fournir l'occasion de satisfaire à son gré l'activité dévorante qui le consumait. On sait qu'il fut, avec Jeffrey, Lamb, Horner, Sidney Smith, un des fondateurs de ce recueil célèbre, dont l'influence politique et littéraire a été si grande en Angleterre. Le premier numéro, qui parut au mois d'octobre 1802, ne contenait pas moins de trois articles de lui, et, durant les années qui suivirent, ce fut à peine s'il laissa passer une seule livraison sans y publier quelque chose. Il ne craignait pas de solliciter des directeurs de la *Revue* un

emprunt de mille guinées dont il promettait de s'acquitter en articles. On assure qu'un numéro contenant, entre autres travaux, une analyse des différentes manières de faire l'opération de la lithotomie et une étude sur la musique des Chinois est tout entier de sa main. De ces essais rapides, celui qui a fait assurément le plus de bruit n'est pas celui dont Brougham aimait le plus volontiers à rappeler le souvenir. L'année 1809 avait vu paraître un recueil de poésies intitulé *Heures d'oisiveté*, œuvre d'un jeune homme qui, avec une modestie feinte ou réelle, joignait sur la couverture, à son titre de lord, l'épithète de mineur. Dans un article dédaigneux jusqu'à la brutalité, Brougham déclara que les inspirations du jeune auteur étaient comparables, pour leur platitude, à des eaux stagnantes. Il prit soin de lui apprendre que, pour écrire en vers, la rime ne suffit pas sans l'imagination, et il lui donna le conseil de renoncer pour jamais à la poésie. Or, il se trouva que ce jeune auteur *sans imagination* était tout simplement lord Byron. L'âme altière de Byron ressentit profondément le dédain avec lequel il avait été traité, et il fit paraître en réponse, sous le titre de *Bardes anglais et Critiques écossais*, une satire bien connue qui fut la première révélation de son génie. Les articles de la *Revue d'Édimbourg* n'étant jamais signés, la colère de Byron portait surtout sur Jeffrey, l'éditeur; mais Brougham avait aussi sa part des coups, et au nombre des conseils ironiques que Byron donnait à la *Revue d'Édimbourg* en échange de ceux qu'il avait reçus, se trouvait celui-ci : prends garde aux bévues de Brougham (*beware blundering Brougham*). Le sarcasme tombait assez juste; aussi, bien qu'il y eût peut-être quelque bonne grâce à le faire, Brougham s'est-il bien gardé de reproduire dans la collection complète de ses œuvres ce malencontreux article.

Lorsque la maladresse tranchante de Brougham attira cet orage sur la *Revue d'Édimbourg*, il y avait déjà six ans qu'il avait quitté le barreau écossais pour entrer dans les rangs pressés des avocats anglais. Le 3 novembre 1803, il avait obtenu son admission au sein de la société de *Lincoln's Inn*. Il fallait que Brougham eût une singulière confiance dans ses forces pour abandonner ainsi Édimbourg, la ville de sa naissance, le centre de ses relations, et pour se jeter tête baissée dans cette mer de Londres où il est si difficile aux inconnus de surnager. Le barreau écossais ne lui offrait du moins aucun rival qu'il ne pût sans témérité se flatter de dépasser; mais il n'en était pas de même du barreau anglais, où brillaient encore Erskine et Romilly, où Mackintosh venait de faire ses débuts, où des praticiens redoutables, tels que Scarlett et Denmann, pouvaient lui obstruer longtemps la route, cette route

où la studieuse jeunesse anglaise se presse avec d'autant plus d'ardeur que des sombres jardins du Temple elle conduit souvent jusqu'au palais de Westminster, et jusqu'au sac de laine où s'assoit le président de la Chambre des lords. Il s'en fallait heureusement de beaucoup que Brougham fût homme à se troubler par la comparaison de son mérite avec celui de n'importe quel concurrent, et il entra en lice avec assurance. Ce qu'il venait au reste chercher à Londres, c'était moins une clientèle que des relations avec le monde politique anglais. Personne n'a subi au même degré que Brougham cette fascination de la vie publique qui engendre chez les natures ardentes tant d'espérances, tant de déceptions et tant de regrets. Il était trop amoureux de véritable renommée pour ne pas s'apercevoir combien est étroite la sphère où retentit l'écho des plus beaux plaidoyers. Au temps où Brougham débutait dans la vie, l'entrée de l'arène publique était presque toujours ouverte aux hommes nouveaux par quelqu'un de ces opulents seigneurs qui disposaient d'autant et de plus de sièges au Parlement qu'ils ne possédaient de châteaux; mais, pour obtenir leur puissant patronage, la première condition était de faire arriver son nom à leurs oreilles, et Brougham n'ignorait pas que le barreau de Londres, par la variété des éléments dont il se compose et par la nature cordiale de ses usages, lui offrait des chances qu'il n'aurait point trouvées à Édimbourg. Sa conversation brillante et intarissable, moins désordonnée, moins verbeuse qu'elle ne devait le devenir un jour, lui fit bientôt une réputation au delà des vieilles murailles de Lincoln's Inn. Nul parmi ses confrères n'était appelé aussi souvent que lui à s'asseoir à la table de quelque grave pair whig, ou à fournir son contingent de gaieté durant ces soupers nocturnes dont les jeunes membres du parti, fidèles disciples de Sheridan et de Fox, n'avaient garde de perdre la tradition. Les premières relations de Brougham s'étaient nouées en effet avec les whigs, et c'était de leur côté que l'intérêt bien entendu conseillait à un jeune homme ambitieux de se tourner. Bien qu'à cette époque Pitt tint encore les rênes du gouvernement, elles commençaient déjà à flotter plus lâches entre ses mains affaiblies. Il n'était pas dans les données de la prudence humaine de prévoir que les whigs, après avoir ressaisi un instant le pouvoir, devaient le perdre de nouveau pour en demeurer ensuite éloignés pendant vingt-trois ans. Brougham était fait d'ailleurs pour être un whig, car il avait le tempérament essentiellement réformateur. Réformer était chez lui une préoccupation constante, un besoin, une manie; il se plaisait à exercer de la sorte les facultés de son esprit à la fois inventif et inconsidéré, hardi et brouillon. Mais ce qui con-

tribua peut-être le plus efficacement à entraîner Brougham dans les rangs du parti whig, ce fut le charme exercé sur lui comme sur bien d'autres par le salon de Holland-House. Aujourd'hui la société a si fort changé de face, qu'un salon, s'il cesse d'être un désert, devient aussitôt un caravansérail. On a donc peine à s'imaginer tout ce qu'une hospitalité gracieuse et seigneuriale pouvait faire autrefois pour enrôler au profit d'un parti de jeunes adhérents. Macaulay parlait encore avec émotion au bout de trente années « de ce cabinet vénérable de lord Holland, dont la grâce d'une femme savait tempérer l'aspect sévère, de ce salon où tout ce que les lettres et la politique avaient produit de plus illustre se réunissait chaque soir pour causer de la dernière discussion du Parlement ou de la dernière pièce de Scribe, et par-dessus tout de la grâce et de la bonté, encore plus admirable que la grâce, avec laquelle le propriétaire de cette antique demeure exerçait son hospitalité princière. » Cet attrait de la grâce et de la bonté que Macaulay devait subir quelques années plus tard, Brougham n'y avait pas non plus échappé, et lord Holland demeura longtemps pour lui un protecteur vénéré.

Ce fut dans ce milieu brillant, où il jouissait d'être apprécié à sa valeur, que Brougham passa les premières années de son séjour à Londres. En revanche, ses succès au barreau furent loin pendant longtemps d'égaler ses succès dans le monde. On peut s'imaginer l'impatience avec laquelle il attendait l'occasion de se produire. Il finit cependant par la rencontrer. Les marchands de Liverpool le chargèrent de demander en leur nom, devant le Parlement, la révocation des *ordonnances en conseil*, rendues par mesure de représailles contre le blocus continental, mais qui paralysaient le commerce extérieur de l'Angleterre. Pendant six semaines, Brougham dirigea chaque soir les débats de cette grande enquête parlementaire, interrogeant lui-même les témoins, tirant parti avec un art admirable de leurs dépositions et déployant une merveilleuse quantité de connaissances scientifiques et économiques. Il perdit sa cause, mais de ce jour sa fortune d'avocat fut faite. Cependant, et bien qu'à partir de ce premier succès, Brougham dût être souvent chargé des intérêts les plus graves, il ne parvint jamais à se faire compter par les praticiens comme un véritable avocat d'affaires. Il conserva toujours dans sa manière d'être quelque chose de pétulant et d'inconsidéré qui éloignait la confiance des attorneys, dispensateurs suprêmes du pain quotidien des avocats anglais. On lui reprochait de s'inquiéter beaucoup moins du verdict que de la plaidoirie, du résultat que de l'effet. Aussi lui arrivait-il souvent, après avoir écrasé un de ses confrères sous la supério-

rité de son éloquence et ravi tout l'auditoire, d'être lui-même écrasé sous un verdict accablant et de s'en aller confus.

En revanche, il devait dépasser de bien loin tous ses contemporains et s'élever peut-être aussi haut qu'Erskine lui-même en s'engageant dans la voie des procès politiques et surtout des procès de presse. Cette voie se trouve aujourd'hui fermée aux jeunes avocats anglais, l'expérience ayant amené nos voisins à se défier des lois sur la presse comme d'une arme à deux tranchants dont l'usage blesse le plus souvent celui qui la manie ; mais les procès pour *libelle*, suivant l'expression technique, étaient chose fréquente en Angleterre sous la domination des Liverpool et des Castlereagh. Pendant et depuis leur administration, les franchises de la presse n'eurent pas de défenseur plus constant que Brougham jusqu'au jour où, devenu membre de la Chambre des lords, il se leva pour dénoncer comme une infraction aux privilèges de la chambre les articles d'un journaliste qui s'était permis de le traiter avec irrévérence. Il excellait dans ce genre tout spécial de plaidoyers, et ne reculait pas devant l'idée d'adresser un appel aux passions du temps, quand l'intérêt de sa cause semblait le lui commander.

C'est ainsi que la défense d'un client accusé d'avoir écrit un libelle contre le clergé du comté de Durham était pour lui l'occasion de s'élever contre l'indolence et la richesse des ministres de l'Église anglicane en termes dont l'ironie amère du passage suivant peut donner une idée : « Chose étrange à dire et qui paraîtra sans doute incroyable à quelques-uns de ceux qui n'entendent, dans toute l'Écosse, depuis la Tweed jusqu'aux Shetland, on ne rencontre pas un évêque, pas un chapitre, pas un doyen, pas même un ministre suppléant. Oui, nos frères du nord sont plongés dans les ténèbres d'une barbarie si épaisse qu'ils ne payent l'entretien d'aucune cathédrale et d'aucun bénéficiaire non résidant. Pauvres ignorants ! ils ne savent même pas ce que c'est que la dîme. D'un bout de l'année à l'autre, ils n'acquittent pas le tribut d'une gerbe de blé, d'un porc ni d'un mouton. Et ce qui les rend non moins dignes d'admiration que de pitié, c'est qu'ils ont beau voir leurs intérêts spirituels si cruellement négligés, ils n'en forment pas moins aujourd'hui le peuple le plus fidèle à son roi, le plus heureux, le plus moral et le plus religieux peut-être qu'on puisse rencontrer dans l'univers. » Brougham avait préparé longuement ce plaidoyer, demeuré célèbre. La veille du jour où il le prononça, un de ses amis le vit de loin se promener à grands pas en gesticulant le long de la petite rivière qui baigne la ville de Durham ; il voulut l'aborder. « Laissez-moi, laissez-moi ! lui cria Brougham

en l'écartant du geste, je suis en train de distiller du venin contre le clergé de Durham. »

Brougham ne fût point au reste parvenu comme avocat à une célébrité aussi grande sans l'éclat qu'a jeté sur son nom la défense de la reine Caroline. Les premières dissensions de Caroline de Brunswick avec son royal époux da aient déjà de loin, quand en 1812, alors qu'elle était encore princesse de Galles, Brougham lui fut présenté par Canning. Loin d'imiter la réserve de lord Grey et des autres chefs du parti whig, qui déclinaient cette alliance compromettante, Brougham déploya tout ce qu'il possédait d'amabilité et de séduction pour conquérir les bonnes grâces de la princesse. Il est permis de penser qu'il envisageait déjà l'issue de ses différends avec le régent son mari, et qu'il était heureux de s'assurer à l'avance un rôle dans le dénouement. La princesse de Galles lui témoigna bientôt la confiance la plus absolue et lui promit d'user en sa faveur du droit que lui donnait la constitution anglaise, en le nommant son attorney général le jour où la mort de George III la ferait reine d'Angleterre. Un épisode curieux, demeuré longtemps inconnu, montre jusqu'à quel point l'influence de Brougham était grande sur Caroline et sur les personnes qui lui étaient attachées. Charlotte, fille de Caroline et du régent, était élevée par ordre de celui-ci dans l'éloignement de sa mère. Menacée d'un mariage auquel elle ne voulait point consentir, la jeune princesse s'échappe un soir de Warwick-House, où on la tenait comme enfermée, gagne à pied le carrefour populeux de Charing-Cross, monte dans une voiture de louage et se fait rapidement conduire à Connaught-Place, où demeurait Caroline. En même temps elle avait expédié un message à Brougham, qu'elle considérait comme l'ami le plus fidèle de sa mère, et qui lui inspirait une confiance et une vénération sans bornes. Brougham accourut et s'efforça vainement de lui persuader de prévenir la colère de son père en retournant à Warwick-House; Caroline, à son honneur, joignit ses instances à celles de Brougham. Le chancelier lord Eldon, les ducs d'York et de Sussex, oncles de la princesse, qui, prévenus de son escapade, étaient arrivés chacun de leur côté, lui firent entendre leurs représentations. La nuit tout entière s'était écoulée, le jour commençait à poindre, et c'était à peine si la princesse obstinée semblait faiblir, quand Brougham eut une inspiration heureuse qui acheva de la déterminer. Il la conduisit sur le balcon, et, lui montrant le *square*, où quelques curieux commençaient à se rassembler, il lui dit d'une voix chaleureuse : « Il vous suffirait, madame, d'apparaître dans quelques heures sur ce balcon où nous sommes pour que tout le

peuple de cette vaste métropole se rassemblât sur cette place dans un sentiment de commune sympathie pour vous; mais vous payeriez cher ce triomphe d'une heure quand des soldats viendraient pour assurer au prix de l'effusion du sang le triomphe des lois du pays. Que Votre Altesse s'en souviennne toute sa vie, jamais elle n'échapperait à la haine dont le peuple anglais poursuit ceux qui, en violant la loi, ont attiré sur leur patrie de pareilles calamités! » La jeune princesse céda, et avant que la grande capitale fût entièrement réveillée, elle était de retour à Warwick-House. Il y a dans les plaidoyers et dans les discours de Brougham bien des passages dignes d'admiration; mais il n'y en a peut-être pas qui soient d'une aussi véritable éloquence que ces quelques paroles improvisées sur le balcon de Connaught-House, alors que les premiers rayons du soleil, perçant les brouillards de Londres, éclairaient la place presque déserte; c'est au point de se demander si dans un recit public trente ans plus tard, et qui fut une révélation, Brougham n'a pas dramatisé un peu les circonstances de cet incident oratoire.

Ce fut néanmoins malgré les observations et les conseils de Brougham que Caroline partit en 1814 pour le long voyage durant lequel son impudence (pour employer le terme le plus doux) devait fournir contre elle à ses ennemis des armes si terribles. Le rôle joué par Brougham dans les longues négociations qui précédèrent le retour de Caroline a été l'objet de vives controverses, et sa réputation a gravement souffert des apparences équivoques qu'il a laissées planer sur sa conduite. En 1819, après que les rumeurs les plus injurieuses eurent commencé de circuler sur le compte de la princesse, et que son nom eut été fréquemment accouplé par la malignité publique avec celui du courrier Bergami, Brougham soumit mystérieusement à lord Liverpool, alors premier ministre, un projet d'arrangement. Aux termes de ce projet, si le régent avait promis de continuer, sa vie durant, à la princesse son épouse la pension de 35 000 livres sterling qu'un acte du Parlement lui avait allouée seulement jusqu'à la mort de George III, celle-ci aurait pris de son côté l'engagement de ne jamais remettre les pieds en Angleterre. Or Brougham lui-même fut plus tard réduit à convenir qu'aucune instruction ne l'avait autorisé à proposer ce marché honteux, équivalent à un aveu de culpabilité en présence de l'accusation qui pesait sur la conduite de la princesse. En revanche, quand, après la mort de George III et l'avènement du régent au trône, lord Liverpool, prenant cette fois les devants, chargea Brougham de soumettre à l'acceptation de la reine une transaction à peu près semblable, Brougham s'ab-

stint, par une négligence à peine croyable, de lui faire parvenir une proposition qui, venant de la part de son mari, pouvait, ce semble, être acceptée sans honte. Après que le nom de Caroline eut été effacé des prières liturgiques, il la laissa arriver, menaçante et indignée, jusqu'à Saint-Omer, où elle lui avait donné rendez-vous. Durant les négociations qui prirent place dans cette petite ville, il garda jusqu'au bout le même silence inexplicable, et ce fut par l'intermédiaire de lord Hutchinson, le fondé de pouvoirs du roi, que Caroline eut pour la première fois connaissance de l'arrangement proposé. En recevant de lord Hutchinson une communication officielle où l'étendue des sacrifices qu'on lui demandait n'était nullement dissimulée, Caroline ne prit conseil que de sa colère, et, donnant l'ordre d'atteler sa voiture, elle partit immédiatement pour Calais. Brougham lui-même ne fut averti de ce brusque départ qu'en voyant passer sous ses fenêtres la chaise de poste qui l'emmenait. Quelques jours après, Caroline débarquait à Douvres, et elle était accueillie par les acclamations d'une multitude qui la croyait victime d'une persécution injuste, et qui chérissait en elle l'ennemie mortelle d'un souverain détesté.

Brougham se défendit toujours avec beaucoup de hauteur contre les accusations auxquelles son étrange conduite donna naissance. A en croire ses ennemis, il aurait trahi d'abord les intérêts de sa cliente en cherchant à se faire bien venir du régent par des propositions d'accommodement qu'il savait devoir être désavouées; puis il aurait ensuite poussé volontairement les choses à l'extrême en faisant échouer un arrangement qui eût été la ruine de ses espérances et de ses ambitions personnelles. C'est là, suivant nous, une appréciation trop sévère. Brougham n'était pas assurément un puritain, et il ne se rattachait pas à cette race des Anglais rigides qui, en littérature, a produit les Bunyan, et en politique les Wilberforce; mais c'était un honnête homme, et il n'avait dans le caractère rien de bas ni de tortueux. Ce fut bien plutôt par présomption et par légèreté qu'il pécha dans cette occurrence: par présomption, quand il proposa au nom de la reine, mais sans son autorisation, une transaction qu'il jugeait pour lors avantageuse; par légèreté, quand il négligea de lui transmettre des offres qu'il considérait désormais comme inacceptables. Nous devons dire cependant que la reine Caroline, mieux placée qu'un autre pour en juger, partageait dans les derniers temps de sa vie l'opinion des ennemis de Brougham. « Ce M. Brougham est un grand coquin, » dit un jour à Crabb Robinson une marquise italienne qui avait vécu dans l'intimité de la reine. Et comme Robinson lui demandait compte de la sévérité de son jugement, elle

reprit : « La reine elle-même m'a assuré que pour satisfaire sa propre ambition il l'avait fait venir en Angleterre en lui disant seulement : « Si vous avez eu des faiblesses, ne paraissez pas. » Mais, monsieur, continuait la marquise avec énergie, quelle femme, même du peuple, avouera jamais à son avocat qu'elle a eu des faiblesses ? Oh ! oui, c'était un traître, ce M. Brougham. » Malgré la vivacité de ce témoignage, nous persistons dans l'opinion contraire à celle de la véhémence marquise.

Quoi qu'il faille penser de la conduite antérieure de Brougham, il est impossible de méconnaître l'habileté, l'ardeur et le dévouement qu'il mit au service de la reine à partir du jour où elle fut traduite devant la chambre des lords et où sa destinée n'eut plus à dépendre que du verdict de ses juges. Le cabinet avait déposé contre elle au nom du roi une accusation formelle d'adultère avec Bergami, et il avait soumis à la chambre des lords un bill de peines et pénalités (*bill of pains and penalties*) qui privait la reine d'Angleterre de ses titres, de ses honneurs et de ses prérogatives. Mais cette voie de procéder souleva une première difficulté. La reine n'avait-elle pas le droit de réclamer d'autres juges ? Brougham demanda d'être entendu par la chambre des lords sur cette question de compétence, et, devant un tribunal plus attentif que bienveillant, il débuta en ces termes : « On a pris soin, milords, de m'informer que mon illustre cliente devait s'attendre à être traitée comme une femme, non pas du premier, mais du dernier rang. Plût à Dieu qu'aujourd'hui elle fût en effet l'égale des gens qui appartiennent à la plus basse condition ! Plût à Dieu qu'elle n'eût jamais connu un rang plus élevé que le plus humble des sujets de Sa Majesté, car elle se trouverait protégée par la barrière à triple enceinte derrière laquelle les lois de l'Angleterre abritent l'honneur de la plus pauvre des femmes. Elle ne rencontrerait parmi ses juges ni serviteurs de son mari, ni favoris, ni créatures. Elle serait traduite devant douze citoyens anglais, probes, impartiaux, désintéressés, à la porte desquels les influences dont elle peut redouter le triomphe s'agitieraient pendant des années sans parvenir à émouvoir leurs espérances ni leurs craintes. Oui, plût à Dieu que la reine fût aujourd'hui une des plus humbles sujettes de Sa Majesté, et je puis assurer à vos seigneuries qu'elle ferait volontiers tous les sacrifices, excepté celui de son honneur, pour obtenir le droit d'habiter paisible dans le plus misérable *cottage* qui ait jamais abrité contre l'arbitraire et l'injustice la femme d'un citoyen anglais ! »

Ce n'était là au reste qu'une passe d'armes où Brougham mesurait ses forces, car il ne pouvait guère espérer que la chambre

des lords se dessaisit de l'affaire, comme il le demandait. Il aborda donc sans trouble les véritables débats, qui s'ouvrirent au mois d'août 1820, par l'audition des témoins, pour la plupart anciens serviteurs de la reine, dont une commission, demeurée fameuse sous le nom de commission de Milan, avait été en Italie recueillir, solliciter et au besoin payer le témoignage. — On sait qu'en Angleterre l'interrogatoire des témoins, tant dans les procès civils que dans les procès criminels, est dirigé à l'audience même par les avocats des parties, qui les examinent tour à tour, sans que le juge intervienne, sinon pour prononcer en cas de contestation sur la légitimité de telle ou telle question, captieuse ou non captieuse. Tandis qu'en France un défenseur doit se contenter de poser à la hâte aux témoins quelques questions supplémentaires, heureux si sa hardiesse ne provoque point l'impatience du magistrat qui dirige les débats, le droit pour les avocats d'interroger eux-mêmes les témoins est au contraire une des bases de la procédure anglaise. Aussi l'art d'examiner ou de contre-examiner un témoin fait-il tout autant pour établir la réputation d'un avocat que l'exorde le plus insinuant et la péroraison la plus éloquente. Brougham était passé maître dans cette tactique, et il devait au cours des débats en donner la preuve éclatante. De toutes les dépositions, la plus redoutable pour la défense de la reine était celle du postillon Majocchi. Ses souvenirs semblaient précis, et il rappelait avec une abondance minutieuse une foule de détails qui ne laissaient aucun doute sur la nature coupable des relations de Caroline et de Bergami. Quand Brougham se leva pour l'interroger, il commença par lui poser avec une indifférence apparente quelques questions qui avaient trait à des faits d'une importance secondaire. « Je ne me souviens pas, *non mi ricordo*, » fut la réponse de Majocchi. Brougham insista et se mit à l'interroger sur des circonstances à lui personnelles dont il était impossible d'admettre qu'il eût perdu le souvenir. *Non mi ricordo* fut encore la réponse de Majocchi. Plus Brougham le pressait, plus le trouble du misérable devenait évident, plus il répétait avec angoisse : *Non mi ricordo*. L'interrogatoire finit par dégénérer en comédie, et personne ne put douter que Majocchi n'eût appris une leçon par cœur. Il en fut ainsi de presque tous les autres témoins. Mlle Denmont, la femme de chambre de la reine, déposait avec une vertueuse horreur des spectacles auxquels elle avait assisté, et appelait la maison de la reine une maison de prostitution. Brougham lui démontra par des lettres écrites de sa main que, chassée de cette maison, elle avait humblement demandé à y rentrer, et qu'elle avait travaillé ensuite à y faire recevoir sa jeune

sœur, âgée de dix-sept ans. D'autres témoins furent convaincus par lui d'avoir reçu, pour venir en Angleterre, des sommes énormes constituant une véritable fortune. Durant plusieurs nuits consécutives, Brougham dirigea tous ces interrogatoires avec autant de présence d'esprit que de succès. Aussi, quand il commença son plaidoyer, sa cause était-elle plus qu'à moitié gagnée. Il s'en fallait encore de beaucoup que l'innocence de Caroline fût clairement démontrée; mais la corruption des témoins était si évidente qu'une condamnation juridique devenait bien difficile.

Il y avait déjà longtemps que Brougham travaillait à ce plaidoyer célèbre qui devait mettre le sceau à sa réputation. Personne ne redoutait moins que lui de se livrer aux hasards de l'improvisation, mais il savait aussi, comme tous les grands orateurs, donner à ses inspirations premières le fini de la correction et du travail. Il se vantait lui-même d'avoir écrit dix-sept fois de sa main la péroraison. Ce plaidoyer, fruit de tant d'études, tint jusqu'à deux séances de la chambre des lords. Il excita chez les contemporains des transports d'admiration, et aujourd'hui même que l'intérêt de la cause a complètement disparu, on ne peut en méconnaître l'habileté, la verve, la puissance. Bien qu'il soit aisé d'en détacher nombre de passages remarquables, nous nous contenterons de citer les dernières lignes de la péroraison, parce qu'elles sont demeurées dans les annales du barreau anglais un morceau d'éloquence classique. « Vous avez décidé, milords, vous avez voulu, le roi et l'église d'Angleterre ont voulu que le nom de la reine fût effacé du service solennel auquel elle a droit; mais en place de ce service solennel elle a aujourd'hui les prières qui s'élèvent pour elle du fond du cœur de son peuple. A ces prières, je ne joindrai pas les miennes, elle n'en a pas besoin; j'adresserai seulement ici mes humbles supplications au Dieu de miséricorde pour qu'il ne mesure pas sa miséricorde envers ce peuple aux mérites de ceux qui le gouvernent et pour qu'il incline vers la justice le cœur de vos seigneuries. » Brougham débita cette invocation avec une grande solennité, en baissant la voix et en tenant ses mains élevées et immobiles au-dessus de sa tête, suivant un geste familier aux prédicateurs populaires de l'Écosse. L'effet en fut immense, et le souvenir en est demeuré comme celui d'une des plus grandes scènes oratoires du siècle.

On sait quelle fut l'issue de ce grand procès. L'infime majorité obtenue par le bill de peines et pénalités à la chambre des lords détourna le ministère de le présenter à la chambre des communes, et il fut abandonné. C'était bien à Brougham que Caroline

devait son salut, car on pouvait dire avec vérité ce que répondait à la populace un des lords qu'à l'issue d'une séance on voulait contraindre à crier *vive la reine* : « Oui, mes bons amis, *vive la reine !* et puissiez-vous avoir tous des femmes qui lui ressemblent ! » Caroline ne se montra pas ingrate et elle pressa Brougham d'accepter une somme de 100 000 francs ; mais Brougham, qui fut toujours très-désintéressé en matière d'argent refusa cette offre généreuse.

Les débats de ce procès avaient acquis à Brougham une si grande popularité qu'on vendait son buste dans les rues, et que ces mots : *à la tête de Brougham*, devinrent une enseigne fort à la mode. Les années qui suivirent le procès de la reine Caroline marquent l'apogée de sa fortune comme avocat. Sa supériorité était tellement incontestée que, dans une cérémonie assez plaisante, il fut couronné roi par ses confrères sous le titre de Henri IX. Il devait voir cependant au bout d'un certain temps diminuer sa clientèle. L'engouement ne dura pas et on reconnut bien vite que sa science d'homme d'affaires n'était pas à la hauteur de son éloquence. Dès avant cette époque, Brougham était d'ailleurs devenu assez dédaigneux des succès de palais ; les affaires publiques l'absorbaient de plus en plus, et pour flatter son oreille rien n'égalait les applaudissements de ses collègues au parlement. Nous avons assez parlé de l'avocat, il nous reste à faire connaître l'homme politique.

Brougham avait trente-deux ans quand, en 1810, la protection de lord Holland lui valut l'honneur d'être choisi par les vingt électeurs du bourg-pourri de Camelford pour les représenter au parlement. Les whigs comptaient beaucoup sur le talent de Brougham pour relever le prestige oratoire de leur parti, singulièrement affaibli depuis quelques années. Fox était mort ; Sheridan vieilli, déconsidéré, n'abordait plus que rarement la tribune, et jamais sans avoir pris courage en vidant une bouteille d'eau-de-vie. Ce n'était ni Tierney, ni Whitbread, ni même Ponsonby, le chef reconnu du parti whig dans la chambre des communes, qui pouvaient aspirer à égaler l'éloquence des orateurs de la grande époque. Les tories, de leur côté, n'étaient guère plus riches en hommes de talent et il fallait toute la vigueur des institutions de l'Angleterre pour soutenir la lutte contre Napoléon, en ayant à sa tête des hommes aussi médiocres que les Perceval, les Liverpool, les Castlereagh. Le *maiden speech* de Brougham était donc attendu avec impatience par ses amis et avec anxiété par ses adversaires. Contre toute prévision, ce fut un échec. Trop docile, et pour cette fois seulement, aux conseils qu'on lui avait prodigués,

il voulut conserver les apparences de la modération, et ne parvint à produire sur ses auditeurs qu'une impression de lourdeur et d'ennui. Toutefois la proposition d'une mesure complémentaire de l'abolition de la traite lui fournit bientôt l'occasion de prendre sa revanche, et il rentra dans son naturel en s'élevant avec une éloquence pleine d'âpreté contre les commerçants anglais qui continuaient en secret l'odieux trafic des noirs. La mesure qu'il appuyait fut adoptée à l'unanimité, et il conquit à partir de ce jour une renommée d'orateur politique qui devait s'accroître encore avec le temps. Brougham ne fit toutefois qu'une courte apparition au parlement. L'avènement du prince de Galles à la régence ayant amené en 1812 une crise ministérielle, le parlement fut dissous, et lors des élections nouvelles, le bourg-pourri de Camelford, qui était à la discrétion des wighs, fut transféré à un obscur protégé du parti, sans qu'on prit soin de pourvoir Brougham d'un autre siège. Ce fut vainement qu'il se présenta seul et sans appui à Liverpool et en Écosse, il fut battu dans les deux endroits, et le nouveau parlement se réunit sans qu'il y eût trouvé place. Brougham ressentit vivement l'injustice qui lui était faite; il en conçut contre les chefs du parti wigh un ressentiment auquel il devait plus tard laisser un libre cours. Les wighs lui avaient donné assurément un juste sujet de grief; il ne faudrait cependant pas croire qu'ils eussent sans motifs et de gaieté de cœur risqué de s'aliéner à jamais un allié aussi précieux. Jaloux de maintenir dans les rangs de leur parti l'unité et la cohésion, les chefs aristocratiques des wighs n'avaient point rencontré chez Brougham cet esprit de prompt discipline qui sait faire des sacrifices d'indépendance au profit de l'entente commune. Ils redoutaient son impétuosité, ses écarts, ses variations; en un mot, ils n'avaient pas pleine confiance en lui. Le poids de ces préventions devait peser lourdement sur la vie politique de Brougham; nous verrons qu'il fut toujours plutôt subi qu'accepté par les wighs, et que sa considération, son autorité, ne grandirent jamais dans la proportion de son talent et de ses services. Comme lieutenant, les généraux du parti l'appréciaient à sa valeur; mais il ne devint jamais ni leur chef ni leur ami.

Brougham dut attendre quatre mortelles années avant que l'entrée du parlement lui fût ouverte de nouveau. Ce fut en 1816 seulement que le comte et surtout la comtesse de Darlington, dont l'influence était grande sur l'esprit de son mari, l'appelèrent à représenter au parlement le bourg de Winchelsea. Durant le temps que Brougham était demeuré forcément à l'écart des affaires, la situation et la force respective des partis avaient singu-

lièrement changé. En 1812, les whigs se croyaient à la veille de saisir le pouvoir, et personne n'avait foi dans la durée du ministère tory formé sous les auspices de lord Liverpool et de lord Castlereagh; en 1816, ce même ministère, récemment fortifié par l'accession de Canning, disposait dans la chambre des communes d'une majorité considérable. Il possédait la confiance absolue du régent et jouissait auprès de la nation d'une popularité sans bornes que lui avait valu le triomphe de Waterloo. Chaque jour qui s'écoulait avait vu au contraire diminuer le crédit du parti whig et décroître le nombre de ses adhérents. Les whigs avaient froissé le sentiment national en continuant à se montrer partisans systématiques de la paix durant la longue guerre avec la France, et ils devaient porter longtemps la peine de n'avoir pas oublié à temps leurs mesquines rivalités pour suivre le grand mouvement patriotique dont l'élan fut si fatal à Napoléon. En 1816, ils formaient encore une coterie nombreuse; mais, comme parti politique, on pouvait dire qu'ils n'existaient plus.

Rendons cette justice à Brougham qu'il n'eut pas un seul instant la pensée de désertier les rangs de l'armée la plus faible pour s'abriter sous le drapeau du plus fort. Sa fidélité politique n'était pas à l'épreuve de tous les mécomptes et de tous les ressentiments, mais ce fut toujours la passion et non le calcul qui détermina ses défections. D'ailleurs, le ministère tory devait faire bientôt la partie belle aux whigs par la politique brutale et inintelligente qu'il suivit au lendemain de ses grands triomphes extérieurs. On put croire, pendant quelques années, que le gouvernement de l'Angleterre allait être ramené par lord Castlereagh aux errements de ces monarchies despotiques avec lesquelles il avait lié si étroitement sa politique continentale. La haine de l'esprit révolutionnaire avait aveuglé les tories au point de leur faire chérir les abus les plus criants de la législation anglaise au même degré et avec la même ardeur que les bases mêmes de sa glorieuse constitution. De là ces résistances obstinées et sans discernement à toute réforme, quelle qu'en fût la nature, qu'il s'agit d'émanciper les catholiques, de relacher les entraves de la prohibition commerciale ou d'adoucir la barbarie de la législation criminelle. De là, ces répressions sanglantes comme le massacre de Manchester, ces poursuites pour haute trahison motivées par un propos imprudent tenu dans un *meeting*, ces procès de presse où l'on voyait des veuves ou des jeunes filles accusées de libelle, parce que les revenus d'un journal formaient une partie de leur modeste fortune. Aussi les annales constitutionnelles de l'Angleterre ne font-elles mention d'aucune

opposition mieux fondée en ses attaques, plus sage en sa conduite, plus élevée en ses principes, que celle dont le ministère de lord Castlereagh eut à essuyer les coups, et dont Brougham fut, avec lord Grey, lord Lansdowne, Mackintosh, Romilly, le champion le plus redoutable et le plus passionné. La résistance que les de Serre, les Camille Jourdan, les Royer-Collard, opposaient, durant la même période, aux excès de la réaction légitimiste peut seule lui être comparée.

Quel que fût le mérite des hommes qui luttaient de concert avec Brougham contre la domination tyrannique de lord Castlereagh, il n'y en avait pas un seul qui, sous le rapport de la puissance oratoire, pût lui être un instant comparé. Jamais l'éloquence de Brougham n'atteignit des sommets aussi élevés que durant ces premières années de sa vie parlementaire, où, dégagé de toute préoccupation imminente d'intérêt personnel, il ne tirait ses inspirations que de son amour sincère pour la justice et la liberté. Ce serait une longue énumération que celle de tous les débats mémorables dont il prit sa part, car il n'était pas homme à laisser discuter devant lui une question de quelque importance sans exprimer son avis, et on ne connaissait pas à la chambre des communes d'orateur qui gardât moins volontiers le silence. C'était tantôt pour demander, au nom de l'intérêt public, une diminution des impôts par la réduction des dépenses militaires, tantôt pour protester contre les mesures oppressives à l'aide desquelles lord Castlereagh se proposait d'écraser dans leur germe les agitations populaires, tantôt pour dénoncer l'appui prêté par l'Angleterre à la conspiration que les souverains signataires de la sainte alliance ourdissaient contre la liberté des peuples. Dans ces tournois parlementaires, l'avantage oratoire et les honneurs de la guerre étaient toujours de son côté; mais quand il provoquait un vote, c'était par trente ou quarante que se comptaient les partisans des mesures qu'il proposait. Ce qu'il y avait de plus sensible pour lui dans ces échecs, c'était que les voix des wighs eux-mêmes lui faisaient défaut. Les whigs n'aimaient point à entrer en campagne sous sa conduite, et ils n'avaient point foi dans sa tactique. Ils lui reprochaient de ne pas étudier suffisamment le terrain et d'engager des batailles inconsidérées; aussi ne parvint-il jamais au poste envié de *leader* de l'opposition dans la chambre des communes. Quand Ponsonby mourut en 1817, ce fut d'abord Tierney, puis lord Althorp, qui le remplacèrent, et au lieu de devenir général en chef, Brougham ne demeura jamais, à son grand dépit, que capitaine des enfants-perdus.

Non moins que le tact parlementaire, le tact oratoire faisait

défiant à Brougham ; il se perdait par la prolixité, par l'insistance, par l'excès. « Brougham, écrivait Romilly dans ses mémoires, est un homme d'un immense talent et d'un savoir prodigieux. Il est vraiment déplorable que son absence de jugement et de prudence paralyse les services que ses dons et ses bonnes intentions devraient rendre à la cause de l'humanité. » Ce n'est pas seulement l'humanité, c'est la réputation même de Brougham qui a souffert de cette absence de jugement et de prudence signalée en lui par le judicieux et délicat Romilly. S'il n'a jamais atteint le type de l'homme d'État consommé ni de l'orateur littéraire, c'est surtout faute d'avoir su plier son ardeur à la réflexion et son éloquence à la sobriété. Par ses intempérances de langage, qui blessaient souvent les justes susceptibilités de ses adversaires, Brougham s'attira plusieurs affaires désagréables. Il fut une fois cravaché dans les couloirs du parlement par un pétitionnaire dont il avait parlé assez cavalièrement dans la discussion. Bien que l'auteur de cette brutale agression fût pleinement dans son bon sens et qu'il eût même écrit un livre de mérite, il y eut parmi les membres du parlement, juges du délit, une entente tacite pour déclarer qu'il était fou, et l'affaire n'eut pas de suite. Peu s'en fallut aussi que Brougham ne croisât le fer avec Canning à la suite d'une scène de violences qui est demeurée célèbre. C'était peu de temps après que Canning était entré au ministère, faisant à ses collègues le sacrifice momentané de ses opinions sur la question de l'émancipation des catholiques, dont il avait toujours été partisan. Brougham ne manqua pas d'en tirer avantage contre lui, et, faisant allusion à un discours prononcé la veille par Canning, il s'exprima ainsi : « L'honorable membre a fièrement déclaré qu'il ne ferait pas acte de complaisance vis-à-vis d'un certain noble lord ; on sait assez pourtant qu'il a donné, pour arriver au pouvoir, l'exemple le plus monstrueux de complaisance dont toute l'histoire des tergiversations politiques fasse mention. » — A ces mots, Canning se leva, et avec beaucoup de calme, d'une voix ferme et vibrante, il dit : « Ceci est un mensonge. » Grand tumulte, comme on peut penser, et vains efforts de quelques amis communs pour amener un accommodement, les deux orateurs se refusant chacun de son côté à une rétractation. A la fin, Brougham obéit à une suggestion conciliante en déclarant qu'il n'avait entendu employer l'expression de *complaisance* que dans un sens parlementaire. Canning, de son côté, accepta l'explication, et la concorde, la bonne amitié même, furent bientôt rétablies entre eux. La scène du célèbre roman de Dickens où un membre du club des Picwickiens, après avoir traité

un de ses confrères de farceur, déclare qu'il a employé l'expression dans un sens *picwickien*, renferme une allusion transparente à cet épisode.

La mort de lord Castlereagh mit Canning en fait, sinon en titre, à la tête des affaires, à partir de l'année 1822. A l'exception de deux grandes questions, l'émancipation des catholiques et la réforme parlementaire, qu'il refusait de comprendre dans son programme, cet habile homme d'état devait trouver moyen de donner satisfaction aux whigs sans s'aliéner pour cela la portion modérée des tories. Brougham n'en était pas encore arrivé à ce moment de sa carrière politique où il déterminait sa bienveillance ou son hostilité, non point d'après les actes, mais d'après la personne des ministres. Oubliant la vivacité de leur première contestation, il prêta un cordial appui aux principales mesures proposées par Canning, et cela avec un désintéressement d'autant plus honorable qu'il refusa d'imiter l'exemple de lord Lansdowne et des autres whigs qui acceptèrent une place dans l'administration de leur ancien ennemi. Cet apaisement des dissensions intérieures permit à Brougham de mettre son activité au service de deux ou trois grandes causes dont, jusqu'en son extrême vieillesse, il eut à cœur de préparer ou de compléter le triomphe. Dès les premiers jours de son entrée au parlement, il s'était enrôlé sous le drapeau de Wilberforce, et il avait pris rang, soldat peut-être un peu irrégulier, dans la petite troupe qu'on appelait le parti des *saints*, parce qu'elle envisageait au point de vue exclusif de l'abolition de l'esclavage la conduite de la politique anglaise dans les colonies. Wilberforce ne comptait sur personne autant que sur Brougham pour continuer son œuvre généreuse, et, tant qu'il y eut un dernier effort à faire, celui-ci ne trompa point sa confiance. Cependant deux grandes questions ont surtout préoccupé Brougham et tenu en éveil jusqu'à la fin son active sollicitude : l'éducation populaire et la réforme législative. Bien qu'il fût loin d'être un démocrate, il n'avait garde d'étaler cette indifférence imprévoyante pour les intérêts du peuple qui a ruiné en France l'influence de la bourgeoisie. Il comprenait qu'il y avait un terrain sur lequel whigs, tories, radicaux, pouvaient se rencontrer sans se combattre et que leur travail commun devait féconder, celui de l'instruction populaire. Aussi lui doit-on la création de ces *instituts mécaniques*, où depuis plus de quarante ans les ouvriers reçoivent l'instruction professionnelle, et qui comptent aujourd'hui des élèves par milliers. C'est là une des institutions les plus belles et les plus noblement démocratiques de l'Angleterre. Brougham se vantait avec raison d'en avoir posé la première pierre,

et quand il parlait en termes éloquents « de ces hommes qui ont mérité le titre de précepteurs de l'humanité, dont la renommée est l'héritage de leur patrie et dont le nom traversera les âges, » il est permis de penser qu'il croyait voir sa place déjà marquée dans cette phalange glorieuse.

Il est plus difficile de déterminer la part d'influence et d'initiative qui revient à Brougham dans le grand travail de révision que l'Angleterre a fait subir à sa législation criminelle et civile depuis le commencement du siècle; nous ne saurions le faire sans entrer dans des détails trop techniques qui dépasseraient le cadre de cette étude. Brougham ne se contenta pas de travailler en commun avec Mackintosh et Romilly à l'adoucissement des dispositions barbares qui déshonoraient encore les lois pénales de l'Angleterre, il prit aussi dans l'ordre civil l'initiative de plusieurs réformes non moins importantes. La session de 1828 fut marquée par un long discours qu'il prononça sur un projet de refonte générale de la législation et de la procédure; ce discours fut considéré comme un véritable tour de force oratoire, car il trouva moyen de promener ses auditeurs pendant six heures à travers le dédale des lois pénales et civiles sans les égarer un instant et sans leur faire connaître la lassitude ni l'ennui. Ce fut d'une voix brisée par la fatigue qu'il termina ainsi : « Le plus grand guerrier de notre âge, celui qui a conquis l'Italie, humilié l'Allemagne, fait trembler le Nord, disait en se glorifiant : « J'irai à la postérité avec mon code à la main. » Il avait raison, car les souverains ne sont guère à envier que pour le pouvoir qu'ils ont de faire le bien. On croyait honorer Auguste en disant qu'il avait trouvé Rome de briques et qu'il l'avait laissée de marbre; mais combien l'éloge sera plus beau encore quand on pourra dire d'un souverain : « Il a trouvé la justice coûteuse et il l'a laissée gratuite, il l'a trouvée un livre fermé et il l'a laissée une lettre vivante, il l'a trouvée le patrimoine du riche et il l'a laissée l'héritage du pauvre ! Pour mon propre compte, j'estime que ce serait pour moi un plus grand honneur d'être l'instrument d'une pareille transformation que d'être revêtu des plus hautes fonctions. Je n'ai pas vécu près d'un demi-siècle sans apprendre combien il est aisé de se passer de ces fonctions et du pouvoir qu'elles confèrent; mais il y a un pouvoir et une fonction que je prise, c'est d'être ici l'avocat de mes compatriotes, et ailleurs le compagnon de leurs travaux pour assurer le triomphe de ces réformes qui intéressent le bien-être de l'humanité, car ce pouvoir, cette fonction, aucun gouvernement ne les confère, aucune révolution ne les enlève. »

Un talent oratoire qui allait chaque jour s'élevant, un savoir réel dont une grande habileté de mise en scène augmentait encore l'apparence, une activité qui ne connaissait point de repos, une popularité soigneusement entretenue dont le procès de la reine Caroline était l'origine, avaient créé à Brougham une situation peut-être sans précédent au parlement. Peu de temps avant sa fin prématurée, Canning commençait à en prendre ombrage, et il refusait d'accepter un siège à la chambre des lords, alléguant que Brougham, tout en affectant d'être son défenseur à la chambre des communes, finirait par devenir son maître. En 1827, l'avènement d'un ministère exclusivement tory, sous la direction de Wellington et de Robert Peel, rejeta Brougham dans la voie d'une opposition plus décidée. Il appuya cependant de toute son éloquence la mesure de l'émancipation des catholiques, et il mérita sa part des éloges que Peel donnait plus tard à la conduite généreuse et loyale de l'opposition whig. Mais le moment approchait où le cours des événements devait l'appeler lui-même à ces fonctions, à ce pouvoir dont le dédain lui inspirait de si beaux mouvements oratoires. L'émancipation des catholiques avait porté au parti tory, en le divisant, le même coup que le célèbre dissentiment de Fox et de Burke au sujet de la révolution française avait porté au parti whig. Tout le monde prévoyait qu'un jour ou l'autre les ultra-tories, les *eldonites*, comme on les appelait du nom du vieux chancelier lord Eldon, se joignant aux whigs, mettraient en minorité le ministère du duc de Wellington. De plus, et c'est là une leçon dont les partis devraient bien profiter, un long exercice du gouvernement avait usé leur popularité, dont les whigs avaient recueilli l'héritage : mais la secousse finale qui devait jeter à terre leur édifice ébranlé aurait pu tarder longtemps encore sans un événement qui bouleversa toutes les prévisions. Au moment où le pays se préparait dans le plus grand calme à remplacer par des élections nouvelles le parlement dissous à la mort de George IV, on apprit que la révolution de juillet avait éclaté, et que le chef de la branche aînée de Bourbon venait de nouveau chercher en Angleterre un abri pour sa vieillesse et son exil.

Pour bien comprendre l'immense espérance qui, au lendemain de la révolution de juillet, gonfla d'orgueil et de joie le sein de la France, il faut avoir recueilli l'écho des cris d'enthousiasme qu'elle arracha par toute l'Europe aux amis de la liberté. Bien des peuples, bien des souverains aussi, qui la veille s'étaient endormis paisibles, se réveillèrent le lendemain profondément troublés. L'Angleterre elle-même n'échappa point à la contagion. Un

souffle révolutionnaire souleva les couches profondes de la nation, et l'ambition vague de tenter quelque grand effort pour son affranchissement fit tressaillir chaque citoyen anglais. Il ne fallut pas longtemps à cette ambition pour arrêter légalement ses desseins, et la réforme parlementaire, qui la veille encore n'excitait ni la sollicitude des tories ni l'ardeur des whigs, devint, de par la volonté populaire, l'unique question du moment, sur le terrain de laquelle la lutte électorale devait s'engager. Le peuple anglais voulait aussi avoir ses journées.

Ce fut au plus fort de cette période agitée et à un court intervalle du jour fixé pour les élections que Brougham reçut une députation d'habitants du Yorkshire qui venaient le solliciter de se présenter aux suffrages de leur comté. Brougham ne possédait pas un pouce de terre dans cette partie de l'Angleterre; il n'y était connu que pour y être venu plusieurs fois plaider devant les assises de la ville d'York. Il fut donc singulièrement flatté qu'on eût jeté les yeux sur lui. Le hasard voulut que la période électorale coïncidât avec la session semestrielle des assises et que Brougham y fût chargé de plusieurs affaires importantes. Il tint à honneur de ne se démettre d'aucune, et pendant deux semaines il donna l'exemple d'une activité physique et intellectuelle qui tenait presque du prodige. Au début de sa journée, il ouvrait par un long plaidoyer les débats de quelque procès considérable; puis, dépouillant à la hâte sa perruque et sa robe, il courait sur la place publique et débitait du haut des *hustings* quelque une de ces harangues semi-politiques, semi-bouffonnes, qui ravissent en temps d'élections la populace anglaise. Il retournait bien vite ensuite au palais de justice reprendre son accoutrement, et, jetant un coup d'œil sur les notes de son attorney, il improvisait une réplique au plaidoyer d'un adversaire qu'il n'avait pas entendu. Toutes les villes, tous les bourgs, tous les hameaux de la circonscription furent visités par lui, et il ne ménagea ni sa peine ni ses discours. Grâce à l'emploi de ces moyens, dont la légitimité contrastait avec la corruption qui s'étalait ailleurs, son élection fut emportée à une très-grande majorité. Le jour du triomphe, la joie de Brougham fut peut-être un peu troublée par la perspective de parcourir, en procession et à cheval, lui, très-médiocre cavalier, toute la ville d'York, avec une gigantesque paire d'éperons à ses talons, une longue épée au côté et un casque en cuivre sur la tête; mais il se tira sans encombre de cette formalité burlesque, dont un usage local lui imposait l'accomplissement. Cette élection toute populaire, dans un temps où l'influence aristocratique distribuait encore presque tous les sièges au parlement,

causa une satisfaction très-vive à Brougham. Dans son contentement, il lui échappa même de déclarer aux habitants d'York qu'il estimait l'honneur de les représenter au point de ne se laisser jamais induire, *par aucune considération sur terre*, à accepter une fonction publique. Il ne devait pas garder une longue fidélité à cet engagement.

Le ministère présidé par le duc de Wellington ne survécut que peu de jours à la convocation du nouveau parlement. Battu dans un vote sur une question insignifiante, Wellington déposa sa démission et celle de ses collègues entre les mains de Guillaume IV, qui sur-le-champ fit appeler lord Grey, le chef reconnu du parti whig, et lui confia le soin de composer un cabinet. Dans une réunion que tinrent entre eux les principaux whigs, cette question fut posée : « qu'allons-nous offrir à Brougham ? » Nature grave, caractère altier, lord Grey nourrissait des préventions contre Brougham, auquel il reprochait son inconsistance et son indiscipline. Il répugnait à lui confier le portefeuille d'un ministère. « Croyez-vous, demanda-t-il à lord Althorp, le *leader* des whigs dans la chambre des communes, croyez-vous que Brougham se contenterait d'être notre attorney général ? » Lord Althorp, secouant la tête, fit cette réponse laconique : « demandez-le lui. » Une entrevue fut ménagée entre lord Grey et Brougham, qui refusa avec dédain. Pressé d'indiquer ses préférences, il se tint sur la réserve, et à cette question que lui adressa lord Grey : « appuierez-vous le ministère ? » il se contenta de répondre : « Je l'appuierai dans la mesure où ma conscience me le permettra. » Le ton dont il prononça ces mots donnait à craindre que sa conscience ne lui accordât pas souvent cette permission. On en eut bientôt la preuve. Le soir même, à l'ouverture du parlement, Brougham tenta, par une motion, de soulever la question de la réforme parlementaire. Il était tout à fait contraire aux usages d'ouvrir la discussion sur un sujet aussi grave alors que, politiquement parlant, il n'y avait pas de gouvernement. On le fit sentir à Brougham, qui consentit avec mauvaise grâce à retarder sa motion de quelques jours, mais de quelques jours seulement. « Et comme, ajoutait-il, les changements qui pourraient advenir dans la composition du ministère n'ont rien qui m'intéresse *personnellement*, je déclare formellement qu'au jour fixé j'entretenirai la chambre de la réforme parlementaire, quel que soit l'état des affaires et quelques noms que portent les ministres de sa majesté. »

L'incident fit du bruit, et la rumeur se répandit que le nouveau ministère whig n'aurait pas l'appui de Brougham. Que se passa-

t-il au lendemain de cette séance? Fut-ce Brougham qui prit franchement son parti de mettre à prix son concours? fut-ce au contraire lord Grey qui sentit la nécessité de l'acheter? On ne l'a jamais su d'une façon bien positive; mais à quelques jours de là le public apprit avec étonnement que Brougham remplirait dans le nouveau cabinet l'importante fonction de lord chancelier. Il était presque sans exemple qu'une aussi haute dignité fût ainsi conférée de prime abord à quelqu'un qui n'avait jamais rempli aucun office judiciaire. Une pointe de gaieté se mêla à la surprise, quand on apprit qu'il était créé pair sous le double titre de baron Brougham et de baron de Vaux. Ses familiers lui avaient ouï parler de ses droits à prendre le nom et les armes d'une certaine famille de Vaux éteinte depuis fort longtemps, mais ils n'avaient pas imaginé qu'il élèverait la prétention de porter un double titre tout comme un Hamilton ou un Buccleugh. Ses ennemis se répandirent en sarcasmes et ses amis ne purent s'empêcher de sourire. « C'est bien, Harry, lui dit sa mère en l'embrassant, mais j'aimerais mieux vous savoir encore membre du parlement pour le comté d'York. » La rigide Écossaise n'avait pas tort. Le jour où Brougham quitta la chambre des communes marque la fin de la plus belle moitié de sa carrière publique.

Les fonctions élevées que Brougham allait remplir dans le cabinet de lord Grey étaient de nature à lui fournir l'emploi de son activité et à mettre en relief ses facultés diverses. Beaucoup mieux rompus que nous à la pratique du gouvernement parlementaire, beaucoup moins méticuleux sur la théorie, les Anglais voient sans scrupules constitutionnels le lord chancelier exercer des attributions à la fois politiques, administratives et judiciaires, au grand mépris du principe de la séparation des pouvoirs. Le lord chancelier est d'abord, bien que ministre, président de droit de la chambre des lords, ce qui dans une assemblée française paraîtrait intolérable. Il remplit ensuite dans le cabinet britannique un poste équivalant à peu près à celui de garde des sceaux en France. Pas un débat de quelque importance n'est soulevé à la chambre des lords sans que le chancelier ne prenne part à la discussion, et c'est à lui que revient en même temps le droit de conférer les offices judiciaires les plus élevés. Ce n'est pas tout, le chancelier est le premier magistrat du royaume, soit qu'il siège seul à la cour de chancellerie, soit qu'il préside le comité des lords légistes (*law lords*) de la chambre haute, qui exerce en fait le pouvoir judiciaire de la chambre toutes les fois qu'appel est interjeté devant elle d'un jugement définitif rendu par une cour d'Angleterre, d'Écosse ou d'Irlande. A cette lourde besogne s'a-

joutent les fonctions administratives nombreuses et compliquées que le chancelier exerce comme tuteur suprême de tous les mineurs du royaume, comme surintendant des hospices, des établissements de bienfaisance et d'aliénés, etc. Aussi, pour être dignement remplie, une pareille charge exige-t-elle que les aptitudes les plus diverses se joignent à la plus incessante activité. Les lenteurs et les incertitudes de l'avant-dernier chancelier, lord Eldon, avaient laissé pendant de longues années s'accumuler un arriéré d'affaires considérable que son successeur, lord Lyndhurst, n'avait même pas essayé de liquider. Dans son célèbre roman de *Bleak-house*, Dickens a immortalisé en les dramatisant les interminables délais de la cour de chancellerie. Brougham eut la gloire de rompre avec ces traditions fâcheuses. Peut-être exagérerait-il un peu les prodiges de son activité quand, au terme de sa première année d'exercice, il se vantait publiquement d'avoir mis au courant tous les arriérés de la cour, et de ne laisser aucune cause pendante, excepté celles qui n'étaient point encore prêtes à être jugées; mais, sous le rapport de l'activité et de l'expédition rapide des affaires, il n'en demeura pas moins le chancelier le mieux méritant que l'Angleterre ait connu. Quant à la valeur judiciaire de ses décisions, son élévation subite lui avait fait dans sa profession même trop d'ennemis pour qu'elle ne dût pas être diversement appréciée. Comme premier juge de la chambre haute, il avait sur ses collègues les autres lords légistes, et sur ses prédécesseurs, Eldon, Lyndhurst, cette supériorité marquante d'avoir étudié dans sa jeunesse la loi écossaise, dont ceux-ci n'entendaient généralement pas un mot. Aussi, tandis que les légistes de la chambre haute se tiraient d'affaire en confirmant presque toujours les jugements émanés des cours d'Écosse, on accusait Brougham d'avoir goût à les infirmer pour faire montre de sa science. Par contre, à la cour de chancellerie il s'en fallait qu'il conservât les mêmes avantages. Ce que Brougham possédait de connaissances légales et d'expérience judiciaire, il l'avait acquis en plaidant devant les grandes cours, qui décident d'après les principes de la loi commune (*courts of common law*), c'est-à-dire qui cherchent dans l'application des textes législatifs la solution des difficultés qui leur sont soumises. Il avait rarement pratiqué sa profession devant les cours d'équité (*courts of equity*), c'est-à-dire devant celles qui décident principalement d'après les précédents d'une jurisprudence dont les premiers documents remontent à plusieurs siècles. Or le lord chancelier est précisément le premier juge d'équité du royaume. Requis d'appliquer les règles d'une jurisprudence dont il avait bien rarement feuilleté

les annales, Brougham se trouva plus d'une fois dans l'embarras. Cependant il sut toujours se tirer d'affaire, grâce à l'adresse qu'il déployait à cacher sa perplexité, grâce aussi à la rapidité avec laquelle, au milieu des plaidoiries les plus diffuses, il s'appropriait les notions juridiques dont il allait avoir à faire l'application. A tout prendre, il s'acquitta donc à son honneur de ses attributions judiciaires, et ce ne fut pas le jurisconsulte, ce fut, comme nous allons le voir, l'homme politique dont la renommée devait avoir le plus à souffrir de son entrée au pouvoir.

En acceptant le ministère, lord Grey et ses collègues avaient pris vis-à-vis du pays l'engagement moral et annoncé aux deux chambres l'intention formelle de présenter dans un court délai un bill de réforme électorale. Purifier les sources d'où découlait le pouvoir de la chambre des communes en supprimant les bourgs-pourris, reconstituer d'après des données plus rationnelles le système de la représentation nationale en fixant un cens électoral à peu près uniforme, tel était le double but que poursuivaient depuis longtemps les réformateurs, et que le cabinet de lord Grey devait atteindre. Un temps assez long s'écoula avant que Brougham fût appelé à prêter au bill de réforme l'appui de sa brillante parole devant la chambre des lords. La chambre des communes, malgré les efforts de John Russell, n'adopta qu'à une seule voix de majorité le projet présenté par les ministres. Avec un si faible appui, il leur était impossible d'aborder la discussion des articles du bill, et ils se trouvèrent en présence de la grave nécessité de dissoudre un parlement qui comptait à peine quelques mois d'existence. Guillaume IV hésitait à prononcer cette dissolution, qu'il devait, suivant le cérémonial, annoncer en personne aux deux chambres assemblées. Ce fut la hardiesse et la ruse de Brougham qui le déterminèrent. Brougham donna dans les moindres détails tous les ordres pour les apprêts du cortège royal ; puis, se rendant chez le roi, il le pressa de partir sur-le-champ pour Westminster. « Mais rien n'est commandé, fit observer le roi, ni mes voitures, ni mes ajustements, ni les grands officiers de la couronne. — Votre Majesté excusera, je l'espère, ma hardiesse, répondit Brougham, avec une apparente humilité, mais j'ai pris sur moi de faire préparer tout cela. — Mais les gardes n'ont pu recevoir aucun ordre, » objecta de nouveau Guillaume. C'était là une question délicate, car le roi conservait le commandement direct de ses gardes, et il n'était pas homme à souffrir qu'on empiétât sur ses prérogatives. « J'espère encore que Votre Majesté pardonnera à ma hardiesse, répondit Brougham, mais les gardes sont prêtes. — Vous avez donné des ordres aux gardes ! s'écria

le roi, dont les yeux brillèrent d'indignation ; mais savez-vous, milord chancelier, que c'est un acte de haute trahison ! — Je Je sais, sire, répondit fermement Brougham, et je suis prêt à subir personnellement tous les châtimens dont Votre Majesté me croira digne ; mais je la supplie néanmoins une dernière fois de m'écouter et de suivre mes conseils, si la sécurité de sa couronne et la paix de son royaume lui tiennent véritablement au cœur. » Le roi reçut une vive impression des paroles chaleureuses du chancelier, et le jour même il prononça la dissolution du parlement.

Les élections nouvelles se firent à ce cri partout répété : « le bill, tout le bill, et rien que le bill. » Les ministres se trouvèrent donc assurés d'une grande majorité dans la chambre des communes, et leur projet traversa l'épreuve de la discussion sans subir aucune modification sérieuse ; mais la chambre des lords, où l'opposition était en force, continuait à se montrer passionnément hostile, et le bataillon des tories, dirigé par lord Lyndhurst, fit essuyer aux whigs un rude feu. La cinquième nuit du débat, Brougham demanda enfin la parole, et s'efforça de prévenir le rejet imminent du bill par un des plus grands efforts oratoires qu'il ait peut-être jamais accomplis. Lui seul était capable de reprendre et de réfuter en détail tous les arguments que les différents adversaires du bill avaient fait valoir durant un long débat, et cela sans aider sa mémoire par le secours d'aucune note et d'aucun document. On oublie volontiers certaines insistances de mauvais tours et certains tours de plaisanterie un peu vulgaires quand on arrive à des passages d'un ton aussi élevé que celui-ci :

« Le noble lord (lord Dudley) pense que cette réforme n'aura d'autre résultat que de nous donner un peuple d'électeurs uniquement occupés à gagner leur pain de chaque jour, et qui n'auront ni le temps ni la curiosité d'étudier l'état des affaires. Il ne parle qu'avec dédain des hommes d'État de Birmingham et des philosophes de Manchester. Eh bien ! je lui prédis qu'il vivra assez longtemps pour recevoir des leçons de sagesse pratique de la part des philosophes de Birmingham, et des leçons de persévérance de la part des hommes d'État de Manchester. Le noble lord n'a pas rendu service à l'ordre élevé auquel il appartient, il n'a pas travaillé à la popularité de cette aristocratie dont il est une des gloires, quand il a lancé ces petites épigrammes contre cette classe nombreuse et puissante de citoyens. Au lieu de répondre par la courtoisie à la modération exemplaire, à l'attachement respectueux, à l'humble confiance qu'ils ont déployés dans les pétitions

qu'ils sont venus déposer aux pieds de vos seigneuries, il a cru l'occasion favorable pour se draper avec orgueil dans la supériorité de ses études classiques, et pour parler avec mépris des connaissances que ses humbles compatriotes possèdent dans les matières bien autrement importantes de la législation pratique. Pour moi, je sais fort bien ce qui leur manque, et je ne donnerais à aucun d'eux le conseil de tourner des épigrammes en latin ou même en anglais, en vers ou même en prose ; mais quant à prendre l'avis du noble lord sur quelque'une de ces questions qui touchent aux intérêts commerciaux de notre pays, et quant à faire entrer ses avis en balance avec les opinions rationnelles, judicieuses, réfléchies, de ces honnêtes gens qui suivent les inspirations de leur bon sens sans chercher à les raffiner, ce serait là de ma part une flatterie ou un aveuglement auxquels ni la courtoisie ni l'amitié ne sauraient servir d'excuse. »

Quand on songe à l'influence que les doctrines de l'école de Manchester ont exercée sur la politique de l'Angleterre et à la situation que l'ancien représentant de cette cité, M. Bright, occupe aujourd'hui au sein du cabinet britannique, on ne peut s'empêcher d'admirer ce qu'il y a dans ce passage, non-seulement d'éloquent, mais de prophétique. Par malheur, la péroraison du discours de Brougham fut marquée par un artifice oratoire dont l'effet manqué tourna au burlesque. « Par tout ce que vous avez de plus cher au monde, s'écria-t-il, par tous les liens qui vous rattachent à notre commune patrie, je vous adjure solennellement, je vous implore, je vous supplie à genoux, oui, à genoux, ne rejetez pas ce bill. » Et, se laissant tomber à genoux, il joignit les mains et demeura ainsi comme en prière devant la chambre des lords. Arraché à l'orgueil d'un Grey, à la froideur d'un Robert Peel, pareil mouvement eût produit peut-être une vive impression ; mais, de la part de Brougham, on crut trop à la préméditation, et un sourire effleura les lèvres de ses adversaires, tandis que ses amis, un peu confus, cherchaient à le relever. Eût-il été plus sobre dans ses effets, Brougham ne fût point au reste parvenu à ramener la chambre des lords, dont le parti était pris bien avant la discussion. Le bill fut rejeté cette même nuit par une majorité de 41 voix. Il fallut plusieurs mois de luttes et de discussions nouvelles, dans lesquelles Brougham joua un rôle utile encore, mais moins éclatant, pour déterminer les lords à subir cette grande mesure, qui devait assurer à l'Angleterre trente-cinq glorieuses années de paix intérieure et de liberté.

Les premiers temps qui suivirent l'adoption du bill de réforme marquent l'apogée de la gloire et de la popularité de Brougham.

Bien qu'au jugement de l'histoire l'honneur d'avoir conçu et réalisé cette grande mesure revienne surtout à lord John Russel et à lord Grey, c'était principalement au chancelier que le public mal informé s'obstinait à en témoigner sa reconnaissance. La foule acclamait sa voiture dans la rue ; le *Times* l'accablait chaque matin des éloges les plus écrasants, et les journaux de l'opposition eux-mêmes exaltaient sa supériorité aux dépens de ses collègues. Il faut dire que jamais ses facultés si diverses n'étaient parvenues à un développement aussi complet et aussi brillant. Tout en remplissant avec conscience et activité les devoirs multiples de sa charge, il continuait de poursuivre ses études dans toutes les directions. Tourmenté par l'ambition secrète d'éclipser la gloire du plus illustre de ses prédécesseurs, le chancelier Bacon, il renouvelait les expériences de sa jeunesse sur les phénomènes de l'optique, en même temps qu'il composait des traités philosophiques destinés, dans sa pensée, à faire oublier l'*Instauratio magna*. On nous a raconté qu'à cette époque de sa vie, l'emploi de ses journées présentait le mélange d'occupations graves et frivoles le plus singulier qui se pût imaginer. Le nombre et la variété de ses travaux ne l'empêchaient nullement de remplir avec exactitude les devoirs d'un homme du monde et d'en goûter avec ardeur les plaisirs. Il recevait avec affabilité les étrangers qui sollicitaient l'honneur de lui être présentés ; il entretenait avec quelques femmes distinguées une correspondance à laquelle il consacrait jusqu'aux heures de l'audience, et il cultivait à grands frais cette réputation de conversation brillante qui, en lui ouvrant les salons de Holland-House, avait été l'origine de sa fortune politique. Il nous reste la tâche pénible d'obscurcir par quelques ombres ce brillant tableau, et de montrer comment, par ses inconséquences plutôt encore que par ses fautes, Brougham devait bientôt dissiper au vent les trésors de la faveur publique.

Le parlement avait été dissous aussitôt après l'adoption du bill de réforme malgré la résistance du roi, qui commençait à se plier difficilement aux exigences de ses ministres. Les élections nouvelles avaient donné au cabinet une majorité tellement considérable que les tories formaient à peine un parti dans la chambre des communes. Les plus hautes espérances étaient éveillées au sein du pays ; on croyait que tous les anciens abus étaient destinés à disparaître, que les souffrances du peuple auraient bientôt un terme, et que l'Angleterre allait jouir d'une prospérité inconnue dans les annales des nations. Une si prodigieuse attente devait rendre l'opinion sévère pour les moindres fautes des whigs, et c'était le plus populaire parmi eux qui devait faire l'expérience la plus cruelle

du contraste entre les exagérations de l'enthousiasme et celles de la rigueur publique.

La question d'Irlande fut la première difficulté que rencontra le cabinet whig et la pierre d'achoppement où vint se heurter sa fortune. Les mêmes passions hostiles qui avaient produit les révoltes du commencement du siècle continuant d'agiter cette malheureuse contrée, lord Stanley, depuis lord Derby, à cette époque secrétaire au département de l'Irlande, réussit à persuader à ses collègues que ce pays deviendrait ingouvernable, si, par la suspension de l'*habeas corpus* et par l'établissement de cours martiales, le lord lieutenant n'était investi de pouvoirs à peu près illimités. De tous les ministres, Brougham était, à raison de ses opinions libérales, celui qui aurait dû éprouver la plus vive répugnance à inaugurer ainsi par des mesures de rigueur la toute-puissance des whigs. A la surprise générale, il se montra au contraire un partisan résolu du bill demeuré célèbre sous le nom de bill de coercition de l'Irlande, et, comme c'était toujours sa coutume de se mettre en avant, il en revendiqua hautement la responsabilité dans les débats qui s'engagèrent à la chambre haute. Le bill fut adopté par les pairs torics avec un empressement qui aurait dû donner l'éveil aux whigs ; mais il souleva de vives protestations dans la chambre des communes, et dès lors les accusations de perfidie et de cruauté ne manquèrent pas au ministère whig. Assurément Brougham méritait mieux par l'activité bienfaisante qu'il continuait à déployer dans l'intérêt de toutes les grandes causes qui, avant son entrée dans le cabinet, avaient occupé sa vie. Son principal honneur dans cette session fut de compléter l'œuvre de Wilberforce, en faisant adopter par la chambre des lords un bill qui abolissait l'esclavage dans les colonies anglaises. Il s'en fallait cependant que les lords eussent pour lui une considération égale à ses services et à son influence. Les défauts de sa manière oratoire, l'intempérance, la brutalité, indisposaient contre lui la grave assemblée à un degré bien plus vif encore que la chambre des communes. Il ne ménageait personne, ni ses collègues les lords légistes, Lyndhurst et Wynford, qu'il confondait dans un même mépris en disant que le premier était tombé dans une erreur dont la grossièreté aurait fait honneur au second, ni le duc de Cumberland, membre de la famille royale, qu'il s'obstinait à appeler « illustre de par la courtoisie de la chambre, » ni les avocats, qu'il dépeignait comme aussi affamés d'attraper une cause qu'un chien de ronger un os, ni les évêques, qu'il accusait de faire un dieu de leur ventre. Ces attaques inconsidérées n'étaient pas seulement un sujet de scandale pour la chambre des lords, elles irri-

taient aussi les collègues de Brougham, sur lesquels rejaillissait une part des colères inutiles qu'il excitait, et elles semaient entre eux et lui des germes de désunion qui devaient bientôt paraître au grand jour.

Il nous faut toucher ici un point obscur et délicat dans la vie politique de Brougham. Quelles étaient au vrai ses relations personnelles avec lord Grey, et quel rôle a-t-il joué dans les événements qui ont amené la retraite de celui-ci ! Les versions les plus diverses ont circulé sur ce point, et nous n'avons pas la prétention d'avoir mis la main sur quelque document nouveau qui soit de nature à éclaircir la question. Le manque de pièces originales et confidentielles n'est pas la moindre des difficultés auxquelles viennent se heurter ceux qui ont à raconter les faits de l'histoire contemporaine. Placés entre les assertions contradictoires de témoins dont aucun ne mérite une confiance absolue, ils sont réduits à se décider d'après les règles de la vraisemblance, qui, cependant, n'est point toujours un guide infallible. Quoi qu'aient pu dire depuis les défenseurs officiels de Brougham, il est pour nous hors de doute qu'une entente cordiale n'a jamais existé entre lord Grey et lui. Lord Grey l'avait accepté pour collègue avec une répugnance marquée, et Brougham était homme à ne pas l'oublier. Il y avait d'ailleurs un contraste trop sensible entre la hauteur compassée de l'un et la pétulance familière de l'autre, pour que leurs rapports ne fussent pas empreints d'une certaine gêne. Pour être tout à fait équitable, il faut ajouter que lord Grey n'était pas très-facile à vivre. Son humeur, naturellement morose, s'était aigrie avec l'âge, et il commençait à ressentir ce dégoût dont, au déclin de la vie, les âmes élevées doivent bien difficilement se défendre lorsque l'ambition n'étend plus à leurs yeux son voile d'illusion sur les intrigues de la vie politique. Il parlait incessamment de se démettre de ses fonctions et d'aller goûter le repos qui convenait à son âge sous les ombrages du parc de Howick. Tout autre était l'humeur de Brougham, qui sentait encore bouillonner en lui toutes les ardeurs de la jeunesse. Il est donc permis de penser qu'informé des désirs et des projets de retraite de lord Grey, il se croyait capable autant que qui que ce fût de remplacer à la tête des affaires un homme dont la réputation sans tache, plus peut-être que la capacité politique, était une force pour le ministère.

Telle était la disposition des deux principaux membres du cabinet quand l'ouverture de la session de 1834 appela leurs délibérations sur une question importante. Le bill de coercition de l'Irlande n'avait été voté que pour une année. Convenait-il de

laisser périmer les mesures rigoureuses qu'il contenait, ou bien fallait-il, au contraire, demander au parlement de leur donner une sanction nouvelle? Après une discussion animée au sein du cabinet, on adopta ce dernier parti, et le ministère déposa sur le bureau de la chambre des lords un projet de loi qui était la continuation pure et simple du bill de coercition. Il n'y eut qu'un cri dans le public contre ces ministres qui se targuaient de leur zèle pour la cause populaire, et qui sollicitaient la prolongation de mesures dignes des plus mauvais jours de lord Castlereagh. Plus qu'aucun de ses collègues, Brougham fut troublé par l'éclat soudain de cette impopularité. Il avait toujours été fort sensible aux attaques de la presse, et en ce moment il était particulièrement affecté par la guerre que le *Times*, longtemps l'organe de ses admirateurs les plus passionnés, venait d'ouvrir contre lui. Aussi, de sa propre initiative et à l'insu de lord Grey, prit-il sur lui de nouer une négociation avec O'Connell, le célèbre agitateur irlandais. Il lui promit que les clauses les plus rigoureuses du bill, entre autres celles concernant les cours martiales, seraient supprimées, à la condition qu'O'Connell prendrait de son côté l'engagement de ne pas s'opposer au vote des autres dispositions. Le traité conclu, Brougham en donna connaissance à ses collègues dans une réunion du cabinet. Ce fut le signal d'une grande confusion. Vainement Brougham fit-il valoir les avantages d'une alliance avec O'Connell; lord Althorp, chancelier de l'échiquier et *leader* de la Chambre des communes, soutint que le cabinet était engagé d'honneur à poursuivre l'adoption du bill tel qu'il avait été proposé, et il déclara que, pour sa part, rien ne le ferait consentir à une pareille reculade. Conformant ses actes à ses paroles, il envoya le soir même sa démission au roi. Lord Grey appelait Althorp son bras droit. L'idée de se voir abandonné par lui mit le comble à son dégoût, et il adressa également sa démission à Guillaume IV. Le cabinet tout entier l'aurait suivi dans la retraite sans les efforts de Brougham. Il alla trouver successivement chacun de ses collègues, et, les pressant de demeurer fermes à leur poste, il entreprit de leur persuader que la présence de lord Grey n'était pas indispensable à la tête des affaires, et qu'on trouverait aisément quelqu'un pour le remplacer. Brougham triompha de leurs hésitations; mais aucune démarche ne fut tentée par lui auprès de lord Grey pour l'engager à revenir également sur sa détermination. Aussi, quand le lendemain le chancelier annonça dans la chambre des lords qu'il restait au pouvoir ainsi que ses collègues, lord Grey fut-il surpris autant que personne. Une explosion de rires avait accueilli la déclaration de Brougham.

« Vos Seigneuries croient-elles donc que ce soit si agréable d'être ministre par le temps qui court? » s'écria-t-il en fureur, et il affirma que le sentiment d'un devoir impérieux l'avait seul déterminé à demeurer en place. Tout le monde s'attendait néanmoins à le voir premier ministre, et on n'apprit pas sans surprise que le choix du roi s'était porté sur lord Melbourne, secrétaire d'État au département de l'intérieur. Ni l'autorité, ni surtout l'éloquence de lord Melbourne ne pouvaient entrer en comparaison avec celles de Brougham. Par la démission de lord Grey, c'était donc bien lui qui, en fait, sinon en titre, et malgré la rentrée prochaine de lord Althorp, allait se trouver à la tête du cabinet.

Cependant tous ceux qui tenaient de plus ou moins près à lord Grey se répandaient en récriminations contre Brougham. Lady Grey et ses deux filles l'accusaient ouvertement d'avoir conduit de loin toute cette intrigue pour faire éprouver au vieux lord un dernier déboire qui le déterminât à la retraite. Lord Grey lui-même avait trop de réserve et de hauteur pour s'abaisser en public jusqu'à des plaintes; mais il ne paraît guère douteux qu'il ait entretenu, sinon la conviction, au moins le soupçon des menées hostiles de Brougham, et l'opinion publique en Angleterre a toujours partagé ce soupçon. Ici encore, nous dirons qu'on a été trop sévère pour Brougham. Selon nous, il fut entraîné à nouer avec O'Connell une négociation intempestive et irrégulière à coup sûr, bien plutôt par le besoin immodéré de jouer toujours et partout un rôle prédominant que par un propos délibéré d'abreuver le vieux lord de dégoûts pour le déterminer à la retraite. Si étrange que cela puisse paraître en parlant d'un homme de cet ordre, on peut affirmer que souvent il ne discernait pas très-nettement la conséquence de ses actes. Comme dans les négociations qui précédèrent l'ouverture du procès de la reine Caroline, ce fut par présomption et par légèreté qu'il pécha; mais la présomption et surtout la légèreté ne se pardonnent point aisément chez un homme d'État. Brougham en fut puni au delà de ce qu'exigeait la bonne justice.

Brougham aurait réussi peut-être à désarmer la malveillance qui s'acharnait contre lui, s'il eût pris à tâche de s'effacer lui-même durant les premiers temps de l'administration de lord Melbourne; mais il n'eut pas ce tact et cette bonne grâce. Il affectait, au contraire, de traiter familièrement le premier ministre, auquel il ne donnait jamais son titre et qu'il appelait par son nom de Lamb. Pour ses autres collègues, il n'avait pas davantage de ménagements. Il déposait, sans les en prévenir, sur le bureau de la chambre des lords, des projets de lois dont l'adop-

tion aurait bouleversé toute la législation anglaise, puis il ne se mettait pas plus en peine de les soutenir que s'il se fût agi d'un propos jeté en l'air dans la conversation. La présence du roi ne parvenait pas à le contenir dans les bornes de la bienséance, et il faisait le désespoir des chambellans par le sans-façon avec lequel il manquait à l'étiquette. En un mot, il se livrait à tous les caprices de son humeur fantasque comme un homme que personne ne tient plus en bride, et il excitait, suivant la gravité des circonstances, tantôt le rire et tantôt l'impatience de ses collègues. Ce fut bien pis quand la session fut terminée. Au lieu de se retirer à Brougham-Hall selon son habitude, il crut l'occasion favorable pour se rendre aux vœux des Écossais, qui depuis longtemps le sollicitaient de venir en grande pompe visiter le théâtre de ses humbles débuts. Brougham n'aimait pas beaucoup en général à rappeler les relations qui l'unissaient à la patrie de sa mère ; mais dans une circonstance où il s'agissait de recueillir les hommages enthousiastes des Écossais, il n'avait pas de répugnance à les nommer ses compatriotes. Si la popularité de Brougham était déjà considérablement entamée en Angleterre, elle était demeurée entière en Écosse. Son excursion se transforma bientôt en un voyage triomphal. Il n'était pas de petit village qui n'envoyât une députation sur sa route. Les clans des *highlanders* descendaient de leurs montagnes, cornemuses en tête, pour venir au-devant de lui. Des décharges de mousqueterie saluaient son passage, et l'air retentissait des *pibrochs* favoris. Il allait ainsi de ville en ville, banquetant et prononçant des discours dont les termes n'étaient pas toujours très-mesurés. C'est ainsi qu'à Inverness, où il avait reçu un accueil particulièrement chaleureux, il s'avisa assez malencontreusement de dire que cet enthousiasme était à ses yeux le gage de l'amour des Écossais pour leur souverain, et il promit d'en informer le roi par lettre le soir même. La lettre fut écrite en effet durant la nuit, « entre deux bols de punch, » raconte un témoin oculaire, et il faut que la rédaction s'en soit ressentie, car le roi s'en montra vivement offensé. A Rothiermurchus, chez la duchesse de Bedford, où une nombreuse société de dames se trouvait réunie, Brougham devint le héros d'une aventure à la fois désagréable et plaisante. Il se familiarisa avec les aimables hôtesse de la duchesse au point que celles-ci s'enhardirent un soir à lui dérober le grand sceau d'Angleterre, qui, aux termes de la loi constitutionnelle, doit toujours voyager avec la personne du chancelier. Grande fut la détresse de Brougham quand le lendemain matin il ne retrouva plus son grand sceau. Pareille perte eût été pour lui la source d'une infinité de ridicules et de désa-

gréments. Le spectacle de sa consternation attendrit les malignes volenses, qui s'engagèrent à lui faire retrouver le grand sceau, s'il consentait à le chercher les yeux bandés dans le salon. Les détails de l'aventure, commentés et transfigurés par la malveillance, parvinrent aux oreilles du roi et achevèrent de l'indisposer contre Brougham. « Le lord chancelier est son, dit-il plusieurs fois; du reste, il en a déjà donné les preuves. »

Brougham revint à Londres sans se douter de l'orage qui s'était formé derrière lui. Le lendemain du jour où il avait tenu à la cour de chancellerie son audience de rentrée, il apprit en quelque sorte avec le public que le roi venait de signifier à lord Melbourne son renvoi et celui de ses collègues. L'impatience que les dernières excentricités du chancelier avaient causée à Guillaume IV était pour beaucoup dans cette brusque détermination. Quand Brougham sut que la fin de son règne ministériel était arrivée et que lord Lyndhurst allait recevoir le grand sceau, il écrivit à ce dernier pour lui demander de le désigner pour le poste alors vacant de lord chef baron de la cour de l'échiquier. A l'appui de cette singulière requête adressée à un ennemi politique, il faisait valoir l'intérêt de l'État, alléguant que les appointements de lord chef baron étant inférieurs à la pension d'ex-chancelier, il en résulterait une économie notable pour le budget. La raison ne fut pas trouvée suffisante par les amis politiques de Brougham, et devant la vivacité de leur blâme il dut retirer sa demande. Le cri public qui s'éleva contre lui à cette occasion fut si fort qu'il alla chercher un peu de répit à Paris. Plusieurs personnes qu'il fréquenta pendant son séjour en France furent alors frappées du désordre de sa conversation et de la surexcitation de son esprit. Il revint bientôt pour prêter un vigoureux appui à ses collègues dans la lutte qu'ils se préparaient à soutenir contre l'administration formée par Peel et Wellington. Le combat fut court. On sait qu'au bout de cent jours l'hostilité de la Chambre des communes contraignit Peel à descendre du pouvoir. Le roi fit de nouveau appeler lord Melbourne, et Brougham eut de justes raisons de croire qu'il allait de nouveau s'asseoir triomphalement sur le sac de laine.

Mais nous sommes arrivés au moment où Brougham va porter la peine d'avoir froissé ses collègues, offensé le roi et indisposé contre lui l'opinion publique. Lord Melbourne était parfaitement déterminé à ne jamais admettre Brougham dans un cabinet dont il aurait la présidence. « Nous pouvons, à la rigueur, marcher sans lui, disait-il; nous ne pouvons marcher avec lui. » Ce n'était cependant pas le compte de lord Melbourne de se créer par un

procédé brutal un adversaire aussi redoutable, et il usa vis-à-vis de Brougham d'un stratagème dont on ne saurait trop blâmer la duplicité. Il lui persuada que les préventions du roi contre lui étaient pour le moment un obstacle insurmontable à sa rentrée aux affaires, et il lui annonça l'intention de mettre provisoirement le grand sceau en commission, c'est-à-dire de confier à trois magistrats le soin de remplir l'office judiciaire du lord chancelier en laissant vacant son office politique. Il demeurait sous-entendu dans cet arrangement que Brougham reprendrait un jour ou l'autre son ancienne situation ministérielle. Brougham donna sans méfiance dans le piège, et son orgueil dut contribuer à l'aveugler, car il n'imaginait pas qu'un ministère whig pût avoir la folle présomption de répudier son concours. Son erreur ne dura pas moins d'une année. Durant toute la session de 1835, il appuya vigoureusement l'administration encore chancelante de lord Melbourne, en faveur duquel il exerçait une sorte de protectorat. Peut-être même ne savait-il pas assez dissimuler combien ce rôle flattait sa vanité. C'est ainsi qu'il excitait les rires de la Chambre des lords et l'impatience de lord Melbourne en s'obstinant à vouloir répondre au lieu et place de celui-ci aux questions qu'il jugeait embarrassantes pour le ministère. Tout entier aux débats de la Chambre des lords, il y déployait une activité prodigieuse, et la collection de Hansard ne met pas à sa charge moins de deux cent vingt et un discours. Aussi lord Melbourne aurait-il volontiers continué une combinaison qui lui assurait tous les bienfaits de l'alliance de Brougham sans lui imposer les périls de sa collaboration; mais les justiciables de la cour de chancellerie se plaignaient hautement, et en présence de l'écho que trouvaient leurs plaintes au sein du parti tory, lord Melbourne dut prendre une décision. Quoi qu'il pût en advenir, aucune crainte ne fut chez lui plus forte que celle d'avoir Brougham pour collègue, et Londres apprit un matin par les papiers publics que Pepys, nommé autrefois par Brougham maître des rôles, était créé chancelier sous le titre de lord Cottenham.

Peu s'en fallut qu'un coup aussi rude ne portât le désordre dans l'équilibre de cette grande intelligence, déjà ébranlée par ses excès mêmes. Au lendemain de cette brusque nouvelle, Brougham disparut en quelque sorte, condamné par ses médecins à une solitude et à un repos absolus. Il ne revint à Londres qu'au commencement de l'année 1837, assez à temps pour voir la reine Victoria confirmer solennellement lord Melbourne au pouvoir le lendemain de son avènement. Bien qu'il eût repris son ancienne place sur les bancs où siégeaient les partisans du ministère, Brou-

gham n'écouta que son ressentiment, et il se posa en adversaire déclaré du cabinet. Tout en faisant profession de doctrines presque radicales, il devint bientôt l'allié des tories, et il tomba complètement sous l'influence de lord Lyndhurst, avec lequel il échangeait naguère dans la Chambre des lords les propos les plus injurieux. Assez avisé pour faire aux exigences de son ambition le sacrifice de sa vanité, Lyndhurst, sans apparaître lui-même dans la mêlée, laissait Brougham diriger à sa guise les débats les plus importants, débiter contre le ministère des discours de trois heures, et se répandre en invectives contre ses anciens collègues. Parfois il avait peine à dissimuler sa joie quand il voyait Brougham porter à leurs ennemis communs des coups furieux dont la secousse l'ébranlait lui-même autant qu'eux. Il n'avait pas fallu longtemps, en effet, pour que cette étrange conduite ruinât totalement le crédit politique de Brougham. Une seule chose pouvait lui faire encore illusion sur sa décadence, c'était l'effroi que dans les débats parlementaires il continuait d'inspirer à ses adversaires. Lord Melbourne avait compté, en formant son administration, qu'il aurait dans le chancelier, lord Cottenham, et dans le maître des rôles, lord Langdale, deux champions capables de se mesurer avec Brougham; mais c'était à peine si lord Cottenham, bien que jurisconsulte consommé, osait faire entendre une timide protestation lorsque Brougham émettait avec assurance et pour les besoins de son argumentation les doctrines judiciaires les plus contestables. Quant à lord Langdale, sur qui on se reposait plus particulièrement encore, il déclarait ouvertement qu'il aimait mieux avoir affaire au diable qu'à Harry Brougham, et qu'en se levant pour lui répondre il ne savait pas s'il se tenait sur les pieds ou sur la tête. Brougham ne rencontrait donc que rarement des contradicteurs dignes de lui. Il en était fier, et il ne se doutait pas que toute son éloquence n'aurait pas emporté une seule mesure, si Lyndhurst, silencieux et le sourire aux lèvres, n'avait fait voter d'un signe la majorité considérable dont il disposait à la Chambre des lords.

Les excentricités auxquelles Brougham se livrait dans sa vie privée portèrent le dernier coup à sa réputation. C'est ainsi que durant l'été de 1839 il fit ou du moins laissa répandre le bruit qu'il était mort victime d'un accident de voiture. Sans doute, il se promettait un vif plaisir de lire par anticipation son oraison funèbre. En ce cas, son attente dut être singulièrement trompée, car les journaux furent remplis des articles les plus piquants, et le *Times* entre autres déclara que Brougham avait été toute sa vie un avocat, rien qu'un avocat, dont aucun parti, radical ou con-

servateur, n'aurait voulu désormais accepter les services. Le lendemain, le public apprit avec colère qu'il avait été le jouet d'une mystification, et ce trait de bizarre humeur fit plus de tort à Brougham que bien des fautes.

Durant les années qui suivirent, Brougham eut la mortification de voir se former deux administrations successives sans qu'on fît appel à son concours. De 1841 à 1846, il compta parmi les partisans de Robert Peel, bien que, par une bizarrerie dont lui seul était capable, il eût passé avec solennité des bancs du ministère sur les bancs de l'opposition lors de l'avènement des tories, de sorte qu'après avoir pendant quatre ans donné le spectacle étrange d'un orateur assis sur les bancs du gouvernement et parlant dans le sens de l'opposition, il allait pendant cinq autres années donner celui non moins surprenant d'un orateur assis sur les bancs de l'opposition et parlant dans le sens du gouvernement. Lorsqu'en 1846 lord John Russel remplaça sir Robert Peel, Brougham dirigea contre le nouveau ministère whig les mêmes attaques passionnées qui lui avaient servi à ébranler celui de lord Melbourne, cherchant cette fois ses alliés parmi les protectionnistes, dont il avait combattu les doctrines sous l'administration de Robert Peel. Néanmoins quand, après la démission momentanée de lord John Russel en 1851, le chef des protectionnistes, lord Stanley fit de vains efforts pour constituer une administration, aucune proposition ne fut faite à Brougham par celui dont il était l'allié depuis plusieurs années, et personne n'eut la pensée de s'en étonner. Cet oubli des hommes d'État et du public mit le sceau à la déchéance politique de Brougham. Lui-même en eut le sentiment, et à partir de cette date il prit une part beaucoup moins active aux débats politiques de la Chambre des lords. Il ne devait guère y apparaître désormais que comme un orateur dilettante dont l'unique souci est de faire montre de ses talents, attaquant tantôt lord Palmerston et tantôt lord Derby, tantôt la Prusse et tantôt l'Autriche. Disons toutefois qu'au travers de toutes ces inconséquences, sur le détail desquelles il serait fastidieux de s'appesantir, la contradiction d'opinions entre les premières et les dernières années de Brougham est moins choquante qu'on ne pourrait le croire. A l'exception de ses théories économiques, qu'il modifia dans le sens de l'expérience et de la vérité, il conserva jusqu'à la fin de sa vie sur les questions abstraites de la politique les mêmes idées qu'il avait professées au début. Il avait plus de logique dans l'esprit que dans le caractère, et il a été plutôt infidèle à ses amis qu'à ses principes. Whig il avait commencé, whig il a fini, si l'on veut bien entendre par ce mot non

pas une désignation étroite de parti, mais un certain ensemble de doctrines résolument libérales, hardies sans témérité, fermes sans violence, qui sont de tous les pays, et dont l'application pratique serait aujourd'hui l'unique salut de notre chère patrie.

Les dernières années de Brougham appartiennent à la France presque autant qu'à l'Angleterre. La rupture des ponts du Var l'arrêta un jour sur la route de Nice, dans un village assez misérable, dont les maisons baignées par la mer se groupaient au pied d'un monticule surmonté par une église. Ses regards impatients, qui erraient du sombre versant de l'Esterel à l'île verdoyante de Sainte-Marguerite, furent bientôt captivés par la beauté d'un lieu dont l'aspect rappelle la baie de Palerme et la Concha d'Oro. Il résolut de ne point pousser plus avant sa route, et de construire une demeure pour sa vieillesse là où il s'était trouvé retenu par le hasard. Telle est du moins la légende qu'on nous a racontée à Cannes. Sur le penchant d'une colline alors déserte, aujourd'hui convertie d'habitations, il choisit au milieu des orangers un emplacement où il fit bâtir une villa italienne, qu'il appela le château Éléonore-Louise, en souvenir d'une fille bien-aimée qu'il avait perdue. Chaque année, il vint fidèlement y chercher le soleil et la lumière, fuyant le moment où l'automne commence à étendre sur l'Angleterre le voile de ses brumes grises. Vivement épris de cette nature méridionale, dont il goûtait la beauté plutôt en épicurien qu'en poète, il lui arrivait même souvent, aux approches du printemps, de se dérober aux fatigues de la session parlementaire et d'accourir à Cannes pour y guetter ce premier réveil de la nature dont les contrées du nord ne connaissent point le brillant épanouissement. Il ne tint pas à lui qu'il ne fût rattaché à la France par des liens bien autrement étroits que ceux de simple habitant de la Provence. Enflammé d'une admiration soudaine pour la révolution de 1848, il avait sollicité du gouvernement provisoire la faveur de la grande naturalisation, et il s'était porté en même temps comme candidat à la Chambre des représentants dans le département du Var. Toutefois il n'entendait point renoncer à sa patrie d'origine, et il s'imaginait qu'il lui serait loisible d'appartenir en même temps aux deux pays; mais le ministre de la justice, M. Crémieux, lui ayant fait entendre dans une lettre poliment ironique qu'il lui fallait choisir entre demeurer lord Brougham ou devenir le citoyen Brougham, il retira sa demande, non sans regret. Son attachement pour sa patrie d'adoption n'en fut nullement diminué, et dans les derniers temps de sa vie il y passait près de la moitié de son année; nous l'y avons vu nous-même vers cette époque, rarement visité par les Anglais

qui traversaient Cannes, vivant à part de la petite colonie française, dont il n'avait pas ménagé les plus légitimes susceptibilités, mais populaire encore parmi les gens du pays, qui lui attribuaient, non sans raison, la prospérité première de leur cité.

Ce que Brougham venait chercher à Cannes, c'était le repos et non pas l'oisiveté. Il traversait rarement Paris sans communiquer à l'Institut, dont il était membre, le fruit de ses travaux de l'hiver sous la forme de quelque morceau d'histoire ou de philosophie, dont ses collègues écoutaient la lecture avec déférence. Il prenait part encore de temps à autre aux discussions de la Chambre des lords, et en 1856 il retrouva une partie de son ancienne vigueur pour s'élever contre l'établissement des pairies viagères. Toujours amoureux de popularité et de succès oratoires, il acceptait volontiers la présidence de sociétés savantes ou philanthropiques, et il débitait dans leurs réunions des discours qu'un public facile à contenter couvrait d'applaudissements. C'est probablement lui que Trollope a voulu peindre sous les traits du grand Boanerges, le président de congrès qu'il tourne en ridicule dans le célèbre roman d'*Orley-Farm*. Cependant l'occupation principale de Brougham en ces années de retraite a été de dégager parmi le monceau volumineux de ses écrits ceux qu'il souhaitait plus particulièrement soumettre au jugement de la postérité. Le résultat de ce triage a été la publication de onze gros volumes. Mathématiques, sciences naturelles, économie politique, philosophie, histoire, littérature, il n'a rien laissé de côté. Il est plus facile d'attester les merveilleuses ressources de son esprit par le témoignage de ses œuvres que d'en désigner quelque une à une admiration particulière. Sa traduction du *Discours de la couronne* et ses études sur l'éloquence des anciens ont mérité cependant les éloges de M. Villemain. On connaît peut-être davantage ses *Vies des hommes d'État et des philosophes du temps de George III*. Il a voulu faire entrer dans un cadre artificiel le tableau européen de l'époque qui comprend, avec la fin du dix-huitième siècle, les vingt premières années du dix-neuvième, et il a groupé les grandes ombres de Voltaire, de Rousseau, de Frédéric le Grand et de Napoléon autour de la pâle figure de George III, un peu étonné de se trouver le centre d'un cycle aussi brillant. Ses études sur les hommes d'État et sur les écrivains étrangers à son pays ont plutôt nui au mérite de son œuvre, et il eût mieux fait d'ajouter quelques coups de pinceau aux portraits trop rapidement esquissés de Chatham, de Burke, de Fox et de Pitt. Toutefois la sobriété élégante de ces essais, qui contraste singulièrement avec la manière oratoire de Brougham, leur a valu un accueil favo-

nable, et aujourd'hui encore on peut trouver à les lire intérêt et profit.

Brougham prolongea sa verte vieillesse jusqu'à un terme où n'est pas donné à tous de parvenir. Devant ses yeux, de plus jeunes que lui rencontrèrent la mort sous le climat réparateur où il continuait de puiser la force et la santé. C'est à quelques pas de la villa Éléonore-Louise que Tocqueville est venu languir avant d'expirer, et que Cousin s'est endormi du sommeil qui pour lui ne devait point avoir de réveil. Rarement un hiver s'écoulait sans qu'il assistât de loin à quelque-une de ces séparations dont la splendeur impassible de cette nature toujours riante rend le contraste encore plus déchirant. En présence de ces funèbres spectacles, durant le cours de ces années dont chacune pouvait être pour lui la dernière, de graves et tristes pensées durent agiter son âme. Comment y aurait-il échappé, ayant chaque jour sous les yeux cette mer dont l'horizon sans limites entretient l'homme de la mort en tournant ses rêves vers l'infini ? Peut-être qu'à la dernière heure cette âme à la fois insatiable et saturée fut soulevée au-dessus de la terre par ce souffle avant-coureur de l'éternité qui purifie les cœurs de leurs souillures et qui a inspiré à un païen grossier l'expression la plus vraie de la philosophie humaine : « J'ai été tout, et rien ne vaut. » Peut-être que, déjà éclairé par la lumière d'autres cieux, il sut pour la première fois s'humilier devant sa conscience en mesurant les dons qu'il avait reçus à l'emploi qu'il en avait fait. Il dut alors se demander avec une mélancolie inquiète s'il resterait de lui autre chose qu'un nom, et un nom dont l'écho irait bien vite en s'affaiblissant. Il dut aussi se dire avec amertume que la postérité est bien souvent ingrate pour les hommes d'État. S'ils ne se sont point élevés assez haut pour dominer leur temps et s'ils n'ont point fait pâlir par leur éclat tout ce qui les a environnés, elle goûte, sans en avoir conscience, les fruits de leur action bienfaisante, et elle les confond dans son indifférence avec ceux de leurs obscurs collaborateurs dont elle a oublié jusqu'aux noms. Elle tient en réserve sa reconnaissance et sa tendresse pour ceux qui, toujours jeunes et vivants par leurs œuvres, ne perdent jamais le don de lui parler et de l'émouvoir. Byron, Walter Scott, Macaulay, et, sans s'élever aussi haut, l'humble fille d'un pasteur de campagne qui, réunissant l'expérience de ses douleurs aux rêves de son imagination, en a tiré le roman de *Jane Eyre*, tous ceux-là demeurèrent en Angleterre admirés et chéris par la génération naissante, car ils ont enrichi d'une parcelle d'or l'héritage éternel de l'humanité ; mais quel esclave affranchi dans les colonies, quel justi-

ciable de la cour de chancellerie, quel disciple des *instituts mécaniques*, élève aujourd'hui vers Brougham une pensée de gratitude cependant bien méritée ? Si après avoir tant agi, tant parlé, s'être épuisé en tant d'efforts, le bandeau de l'orgueil et de l'illusion est enfin tombé des yeux du vieux lutteur, ces réflexions ont dû attrister ses derniers jours. Quoi qu'il en soit, la mort fut douce à celui qui avait connu toutes les fièvres de la vie. Ce fut au retour d'une promenade qu'il expira sans angoisses, le 7 mai 1868, à l'âge de quatre-vingt-dix ans.

Février 1870.

DE LA DÉMOCRATIE

ET DES GOUVERNEMENTS MIXTES.

CHAPITRE PREMIER.

DE LA NATURE DE LA DÉMOCRATIE EN GÉNÉRAL.

Nous avons examiné précédemment dans notre *Philosophie politique* les trois grandes catégories entre lesquelles on divise généralement les gouvernements : l'absolutisme ou la monarchie orientale, la monarchie constitutionnelle ou monarchie européenne, et l'aristocratie.

On peut dire que, par suite des progrès de notre société moderne, la première de ces formes de gouvernement tend, de nos jours, à se transformer jusqu'à un certain degré en monarchie constitutionnelle, quoiqu'à vrai dire elle n'ait pas encore fait dans cette voie des pas bien considérables. La monarchie constitutionnelle incline plutôt, lorsque la société est en progrès, à devenir aristocratique, ainsi que cela est arrivé en Suède et en Danemark; quelquefois elle se rapproche de l'aristocratie sans qu'il en résulte de grands progrès sociaux, comme cela s'est vu jadis dans les monarchies féodales. D'autres fois elle semble

pencher vers la monarchie mixte ou limitée. L'exagération du gouvernement monarchique conduit naturellement à l'absolutisme, ou despotisme, et les républiques aristocratiques inclinent tout aussi naturellement vers la monarchie constitutionnelle mixte. L'exagération des républiques démocratiques mène à l'oligarchie. La Constitution républicaine ou démocratique s'est élevée plus d'une fois sur les ruines de la monarchie constitutionnelle, ou, bien que plus rarement, sur celles de l'aristocratie; et, en sens inverse, l'aristocratie, dans les temps anciens et dans les temps modernes, est maintes fois sortie d'une république populaire. Nous allons, quant à présent, procéder à l'examen des deux formes politiques qui nous restent à analyser : la démocratie et les gouvernements mixtes. Occupons-nous d'abord de la démocratie.

La *démocratie* est, ainsi que son nom l'indique, le gouvernement du peuple et de l'universalité du peuple ; aussi ce nom est-il préférable à celui de république ; une république pouvant être aristocratique, comme la république romaine, la plupart des républiques italiennes et quelques-unes des républiques suisses ; ou monarchique comme chez les Spartiates et les Polonais ; mais le mot *démocratie* implique une constitution qui donne le pouvoir suprême à l'universalité des citoyens, sans partager ce pouvoir avec un prince ou le conférer à un corps choisi dont les autres citoyens seraient exclus.

Pour constituer une démocratie il est donc avant tout nécessaire que le peuple, en théorie ou en pratique, soit en possession du pouvoir suprême, ne le partageant avec aucune autre autorité indépendante de lui, et à plus forte raison, n'étant soumis, au contrôle et à la révision d'aucun corps indépendant quel qu'il soit. Si le peuple entier, sans aucune distinction de rang ou de classe, fait les lois qui régissent l'État et choisit seul les magistrats qui doivent les faire exécuter, comme dans les petites républiques anciennes ou dans quelques-uns des États modernes les moins importants de la Suisse ou de l'Italie, on peut dire avec vérité que c'est là une démocratie, dans la forme aussi bien que dans

le fond. De même si le peuple entier exerce le pouvoir législatif par l'intermédiaire de députés, ou de représentants choisis par tous, et s'il nomme ses magistrats soit directement, soit par des délégués, c'est encore là une démocratie, le pouvoir suprême, législatif et exécutif, se trouvant toujours entre les mains du peuple. Pour une démocratie pure et sans mélange, telle que nous venons de la supposer, déléguer à des représentants le pouvoir de faire les lois n'est pas plus une abdication du pouvoir législatif que de donner aux magistrats le pouvoir de faire exécuter lesdites lois, n'est une abdication du pouvoir exécutif.

Le gouvernement ne cesse pas non plus d'être démocratique parce qu'une certaine portion de la population n'a pas directement part au pouvoir, à la condition toutefois qu'elle n'en soit pas absolument exclue, et qu'elle puisse toujours être admise à jouir des droits conférés aux membres de la communauté. Les États d'Amérique possèdent tous assurément une constitution démocratique, quoiqu'il y ait parmi la plupart un cens électoral.

Si par malheur, en Angleterre, la monarchie et la chambre des Lords étaient abolis, et si tout le pouvoir exécutif aussi bien que le pouvoir législatif se trouvait remis à la chambre des Communes, ce serait un abus de mot d'appeler encore sa constitution une constitution *aristocratique*, alors même que le droit de franchise électorale et par conséquent l'exercice direct du pouvoir resterait aux mains de moins d'un million de personnes comprenant à peu près le sixième des citoyens c'est-à-dire des hommes âgés de plus de vingt et un ans, car les autres cinq sixièmes conserveraient le droit d'être admis dans le corps électoral. Ce qui constitue la véritable aristocratie, c'est qu'une certaine classe soit seule investie du pouvoir souverain, et que l'entrée de cette classe soit absolument refusée à l'universalité des citoyens. Lorsque M. Necker, en 1802, discutait la question de savoir si la monarchie ou la démocratie serait la meilleure forme de gouvernement pour la France, et concluait en faveur de la « République une et indivisible » il proposait une constitution par laquelle les franchises électorales en ce qui concernait

les fonctions législatives et exécutives étaient dévolues à un corps choisi par les grands propriétaires. Le cens requis était le paiement de deux cents francs par an d'impôts directs; malgré cela il la regardait comme une constitution purement républicaine¹. Il y a des degrés, sans aucun doute, dans la démocratie comme dans l'aristocratie. Un gouvernement qui se trouve de droit entre les mains de tous les hommes dont l'âge inspire confiance à leurs concitoyens peut être appelé purement démocratique, de même qu'un gouvernement où le pouvoir est conféré à une assemblée héréditaire dans laquelle toute entrée est refusée à qui que ce soit, pour quelque raison que ce soit, doit être appelé purement aristocratique. Quelques-unes des Républiques italiennes donnaient aux citoyens choisis qui formaient le corps des Patriciens, le pouvoir d'augmenter leur nombre. Souvent dans l'ancienne Rome, les Patriciens admettaient officiellement parmi eux des Plébéiens. Pourtant ce serait un abus de langage que d'appeler pour cette raison, ces gouvernements des gouvernements démocratiques. Ce serait également une inexactitude dans notre hypothèse de tout à l'heure, que d'appeler la Constitution Britannique une constitution aristocratique, et de donner cette appellation aux États de la Caroline, de la Virginie ou de l'Attique parce que dans ces États l'autorité et les droits politiques appartiennent exclusivement aux hommes libres et sont refusés aux esclaves.

Nous avons vu qu'un gouvernement monarchique ne cesse pas d'être absolu uniquement parce que le souverain exerce son autorité par l'entremise de fonctionnaires ou de conseils nommés par lui seul. De même qu'un gouvernement ne cesse pas d'être démocratique parce que certaines dispositions tout en accordant l'exercice du pouvoir suprême à la grande masse du peuple excluent de ce pouvoir les citoyens les plus

1. « Dernières vues de politique et de finances. » M. Hume dans sa *Théorie de la meilleure des Républiques* entendait désigner une République mixte, en partie aristocratique, quoique tendant vers la démocratie, le pouvoir devant appartenir aux personnes possédant 20 livres de revenu à la campagne et 500 livres en capital dans les villes. — *Essais*, v. I; p. 487.

pauvres et les plus ignorants. Ces dispositions peuvent être adoptées pour assurer le triomphe de la volonté et de la voix populaire dans toute sa pureté, pour prévenir le désordre et l'anarchie. En effet, si la communauté se compose d'un corps restreint de gens instruits et d'une masse considérable de gens complètement ignorants, donner une part égale de pouvoir dans les affaires à ces derniers, serait exposer les conseils de l'État à souffrir de l'ignorance, de l'imbécillité et de l'incapacité de la grande masse de la communauté. On ne saurait cesser de considérer ce gouvernement comme démocratique, parce que la loi exigerait de tous ceux qui doivent exercer des fonctions politiques un certain degré de connaissances et d'instruction. Ce ne serait pas un gouvernement aristocratique, puisque toute personne en ayant la volonté serait en état de remplir les conditions requises pour entrer dans la classe dirigeante.

Toutefois, on ne saurait nier qu'il existe une différence sensible entre ce que l'on vient d'exposer et une monarchie absolue gouvernée par un souverain et des conseils. Ces conseils sont composés de créatures nommées à son bon plaisir et par sa seule volonté. Un souffle de lui peut les renverser comme il les a élevés. Ils n'exercent sur lui aucun contrôle direct, et ne partagent ses prérogatives que dans la mesure où il le veut bien. D'un autre côté, l'exclusion d'une portion considérable du peuple, quelque raison qu'il y ait pour cela, quelle que soit la pauvreté, l'ignorance ou l'incapacité des exclus, et quelque bien que l'État puisse en retirer, cette exclusion seule a pour effet de donner la supériorité à une partie de la nation sur l'autre. Elle empêche la classe exclue, qui constitue probablement la majorité de la nation, de jouir de ses droits politiques, aussi longtemps qu'aucun changement n'est apporté dans les conditions de son existence. Par conséquent, il faut admettre que la démocratie la plus pure est celle qui ne reconnaît aucune de ces distinctions. Les choses se passaient ainsi dans l'ancienne Athènes, où tous les citoyens décidaient avec un pouvoir égal de la législation et de la politique de la République. Il est vrai que la constitution n'en avait que plus de défauts ;

mais elle n'en était aussi que plus entièrement et plus véritablement démocratique.

Les plus pures des démocraties anciennes, comme celle d'Athènes, par exemple, poussaient plus loin encore le principe de l'égalité des droits politiques et de la distribution du pouvoir souverain dans l'État. Elles firent un effort violent pour contenir l'aristocratie naturelle. Sans adopter le système des Spartiates, qui consistait à prévenir l'accumulation des richesses, pour assurer l'égalité de leur répartition (résultat manifestement inatteignable), elles arrêtaient que le sort déciderait du choix des personnes appelées aux emplois, ou bien, elles établirent une sorte de mouvement de rotation dans la succession de ces places. Ainsi, à Athènes, les sénateurs, les Héliastes ou grand conseil extraordinaire, et dix Éphètes sur les cinquante qui composaient le tribunal juge des homicides, étaient nommés au sort, et le corps dirigeant, les Prytanes, arrivaient au pouvoir au moyen d'un mouvement de rotation. Tout gouvernement démocratique étant nécessairement imbu de cet esprit de défiance et de jalousie qui anime les hommes les uns contre les autres, la courte durée du temps pour lequel les fonctions étaient conférées devenait une sécurité de plus pour la division des pouvoirs. Excepté l'aréopage, aucune place n'était à vie ; elles étaient toutes annuelles. La République athénienne n'était pas la seule à donner des places tirées au sort. Il semble que cette condition fût considérée comme essentielle dans un gouvernement vraiment démocratique. Hérodote, rapportant les raisons données chez les Perses pour les différentes formes de gouvernement lorsqu'ils déposèrent les mages de la souveraineté, fait dire à Otanes, l'un des partisans du gouvernement démocratique, qu'un des principaux caractères de ce gouvernement, consiste à remettre au sort la distribution des places.

Ce serait, cependant, une erreur manifeste que de considérer la désignation par le sort des places, dans la plus grande partie ou la totalité des conseils d'une République, comme l'une des conditions nécessaires de la démocratie, ou de regarder l'intervention du hasard et la rotation des

places comme un de ses traits caractéristiques. De telles institutions, de telles garanties données à la méfiance jalouse des esprits, peuvent rendre les anciennes démocraties plus rigoureusement pures, mais elles ne peuvent jamais être considérées comme indispensables à la forme du gouvernement démocratique. Une constitution peut, dans le sens propre du mot, être démocratique, sans tomber dans de pareilles extrémités. Elle ne peut pas non plus, sans impropriété de langage, être appelée mixte, et encore moins aristocratique, parce qu'une portion du peuple serait, en fait, exclue du pouvoir direct, à la condition, toutefois, qu'il n'y ait aucun obstacle insurmontable à ce que cette portion ne fasse elle-même, un jour, partie du corps dirigeant¹.

Par conséquent, pour empêcher toute confusion, il semble à propos de se servir du mot démocratie pour désigner un gouvernement qui est dans les mains du peuple, de préférence au mot de république. République, ainsi que nous venons de le dire, n'exprime pas avec précision cette idée, et signifie plutôt le pouvoir mis en commun. Beaucoup d'auteurs se sont servis de cette expression pour désigner un gouvernement populaire, un gouvernement où le pouvoir suprême est exercé par une portion quelconque du peuple, par opposition avec la monarchie. Ainsi, ils divisent les républiques en deux catégories : aristocratique et démocratique, suivant que c'est le peuple entier ou une portion seulement du peuple qui gouverne. Mais on a aussi vu quelquefois donner le nom de république à une monarchie ; en

1. Une classe d'hommes très-respectables en Angleterre est disposée à tomber dans cette erreur de confondre les incapacités et les exclusions de droit. Si on établissait un système en vertu duquel tout le monde aurait le droit de contribuer par son vote à la nomination des fonctionnaires importants, tels que les officiers de paroisse ou les maîtres d'école, les membres de l'Église dissidente soulèveraient des objections, car ils se trouveraient, particulièrement dans les paroisses de campagne, écrasés par les membres de l'église établie. L'unique raison serait qu'ils forment une minorité. Ce qu'ils voudraient en réalité, ce serait que la minorité gouvernât la majorité, ou du moins que chaque catégorie ait le droit de nommer un titulaire, c'est-à-dire, en réalité, que chaque fonction soit exercée par deux personnes, et aussi que les différences religieuses soient perpétuées.

Pologne, par exemple. Les principautés qui sont nées du déclin des républiques italiennes, et le gouvernement mixte des Provinces-Unies, bien qu'ayant conservé le nom de républiques, ne peuvent être considérées que comme des monarchies d'une espèce particulière. Le mot démocratie est exempt de toute ambiguïté, et reste parfaitement distinct de *Monarchie* et d'*Aristocratie*.

CHAPITRE II.

ORIGINE DES DÉMOCRATIES.

Les origines des Gouvernements démocratiques dans les temps anciens sont nécessairement enveloppées d'une très-grande obscurité. Les récits que nous ont conservés les traditions nationales sur leur naissance aussi bien que sur celle des monarchies, contiennent tant de fables et de fantaisie d'imagination, que nous sommes plutôt égarés que bien renseignés lorsque nous les consultons. Si nous devons leur accorder une certaine importance, ce ne peut être que dans l'ensemble des faits, et non dans les détails qu'il est plus sage d'écarter de l'histoire. De cette façon, nous pouvons facilement affirmer que le premier gouvernement de Rome comme celui de toute communauté était une monarchie pure et simple. Nous pouvons supposer également en toute sécurité que le roi avait un conseil composé des notabilités qu'on appelait *Sénat*, et il n'y a aucune raison de douter que la conduite tyrannique du souverain n'ait amené un changement de gouvernement, et l'établissement d'abord, d'une aristocratie, puis d'une démocratie qui devint bientôt une République aristocratique mixte. Mais il ne serait pas prudent de croire aux traditions qui nous ont été transmises au sujet des incidents particuliers qui accompagnèrent cette première révolution. Nous savons encore bien moins ce qui, à Athènes, fit succéder une démocratie à la première monarchie, et les péripéties qui amenèrent le remplacement des Rois par les Archontes, si ce n'est qu'après la mort de Codrus le pouvoir fut limité et le nom d'*Archonte* ou premier magistrat, fut donné au Roi ; mais les détails des changements successifs qui ôtèrent à cette charge la qualité hérédi-

taire, et la rendirent élective, d'abord pour dix ans, puis pour un an seulement, sont restés pour nous extrêmement vagues. Nous n'avons aucun renseignement bien exact sur le degré de démocratie du gouvernement avant les réformes que fit Solon, ou sur l'étendue des modifications qu'amènèrent ces réformes. Selon toute probabilité, la démocratie pure n'arriva que peu à peu. Les origines des démocraties de Thèbes et de Béotie sont enveloppées de ténèbres encore plus épaisses ; mais il est rare qu'un historien confesse son ignorance avec autant d'honnêteté que le fait Pausanias lorsqu'il parle de ces rois grecs. Après avoir fait l'énumération de seize d'entre eux qui succédèrent à Cadmus, il ajoute, que faute de trouver des documents plus précis sur leur compte, il a été obligé de puiser des renseignements dans les fables. Nous n'avons pas la moindre notion de la manière dont le gouvernement devint successivement populaire, aristocratique et oligarchique ; nous savons seulement qu'il ne fut démocratique que pendant très-peu d'années, lorsqu'il était sous l'influence d'Athènes et que généralement il prit le parti de Sparte contre cette république démocratique. Du gouvernement de Carthage, nous ne connaissons presque rien de positif ; et nous sommes encore aujourd'hui même si loin de savoir comment les rois et les princes, qui, dans l'origine, gouvernaient les colonies, cessèrent d'exister et furent remplacés par des magistrats élus appelés *suffètes*, que même du temps d'Annibal et jusqu'à la conquête de Rome, nous ne saurions dire quel mode de gouvernement était en vigueur. Bien que dans les observations d'Aristote (les seuls renseignements que nous possédions) nous trouvions la constitution de ces pays représentée comme étant trop démocratique, il nous en dit assez pour nous montrer que le pouvoir suprême était confié à des corps constitués, qui seulement dans l'occasion faisaient un appel au peuple. Mais de quelle manière cet appel avait-il lieu ? Comment était choisi le sénat ? Pour combien de temps les suffètes étaient-ils en charge ? Quel était l'office du sénat ? Comment était nommé le comité des cent, et le sous-comité des cinq ou *pentarchie* dont les membres étaient nommés à

vie jusqu'au moment où Annibal les réduisit à un an ? Voilà autant de choses que nous ignorons encore absolument ; et cependant ce sont les bases sur lesquelles s'établissent les gouvernements ¹.

Les renseignements qui nous sont conservés concernant les républiques modernes sont, comme on doit bien le penser, infiniment plus complets. Nous pouvons avec une suffisante exactitude étudier les vicissitudes diverses qui ont amené le remplacement du gouvernement populaire par la monarchie, en Suisse et en Italie, et l'extension de la démocratie dans les villes, marchant de pair avec les progrès du commerce ; l'établissement successif : d'abord de l'aristocratie, ensuite du gouvernement monarchique dans les états d'Italie, à l'exception de Venise où l'aristocratie ne fut renversée que par la conquête de l'étranger ; enfin l'introduction de la politique aristocratique dans plusieurs des républiques suisses. La révolution, qui, en amenant la séparation des Pays-Bas et de la monarchie espagnole, donna naissance à la république dans le premier de ces pays, appartient à une période beaucoup plus récente de notre histoire ; aussi nous possédons plus de détails et d'informations sur les origines de cette démocratie mixte. Toutefois ces républiques ne furent jamais purement démocratiques, elles n'en approchèrent même jamais de très-près. Aucune d'entre elles ne conserva longtemps ce qu'elle pouvait avoir de démocratique dans la forme, et toutes formaient des états d'une étendue limitée.

Il était réservé à notre temps de fournir l'expérience d'une démocratie établie sur une vaste échelle et d'après le principe populaire dans toute sa pureté. Deux grands pays, la France et l'Amérique du Nord ont offert à notre étude ce spectacle si intéressant pour tout homme politique.

1. La mauvaise foi des historiens romains qui nous laissent dans cette ignorance en ce qui concerne l'histoire de Carthage provient sans doute de la jalousie excitée par la grande supériorité des Carthaginois sur eux.

On trouve une discussion judicieuse de ces raisons dans l'ouvrage de M. Wortley Montague « *Des anciennes Républiques.* »

En France, la durée de la démocratie fut de peu d'années ; en Amérique, elle existe depuis bientôt un demi siècle sans avoir jamais donné de craintes sérieuses sur sa durée, et les particularités de son origine aussi bien que les détails de sa structure et de ses fonctions sont si bien connus que la constitution des États-Unis offre la plus instructive des leçons à ceux qui étudient la politique.

Quoique les origines des démocraties anciennes nous soient peu connues dans leurs détails nous pouvons être sûrs, en général, que presque toujours la forme des premiers gouvernements était monarchique. Dans chaque État, il est probable que l'autorité appartenait d'abord au chef de famille et fut étendue ensuite au guerrier le plus brave et le plus expérimenté de la tribu. Ou bien l'autorité du chef fut affaiblie par la force de ses compétiteurs et l'influence de son conseil, ce qui produisit un gouvernement mixte, puis une aristocratie ; ou bien, sa tyrannie souleva une résistance qui amena un changement de gouvernement et les notabilités partagèrent avec lui le pouvoir suprême ou l'usurpèrent entièrement. Dans certains cas, par degrés, dans d'autres par une révolution soudaine, la masse du peuple écarta le corps choisi et rendit la constitution démocratique ; quelquefois, bien que rarement selon toute probabilité, la transition de la politique monarchique à l'aristocratie et à la démocratie fut subite, ainsi que cela eut lieu à Rome.

Nous pouvons au moins arriver à la certitude sur un point, c'est que la démocratie est infiniment plus naturelle aux villes qu'aux campagnes, et à ce propos, nous pouvons observer qu'en général les gouvernements populaires, soit aristocratiques, soit démocratiques, se sont, dans tous les temps, plus particulièrement établis dans les villes que dans les campagnes. Nous en avons eu l'exemple dans les siècles passés, lorsque le siège de la République était une ville qui soumettait le territoire environnant au contrôle de ses citoyens, que le gouvernement appartenait à un corps privilégié ou à l'universalité du peuple : Il en a été de même dans l'Italie moderne, ainsi que nous venons de le voir, et jusqu'à un certain degré dans les monarchies féodales situées au

nord des Alpes, où les corporations civiques jouissaient de franchises et de privilèges plus importants que les habitants des campagnes.

Cette différence s'explique assez d'elle-même par la position particulière de ceux qui habitent dans les villes. En premier lieu, la richesse qui se trouve accumulée entre les mains des marchands et des commerçants augmente chez eux les sentiments d'indépendance et la haine du pouvoir arbitraire qui met leur fortune en danger. Elle accroît aussi chez eux le sentiment de leur importance personnelle, ce qui les conduit naturellement par une route aussi rapide que directe au désir de prendre leur part du pouvoir suprême dans l'État. En second lieu, les constantes relations de société, en dehors de la richesse et des occupations qui lui sont inhérentes, contribuent fort à civiliser les hommes et engendrent des discussions au sujet des droits de l'homme et de la politique qui sont incompatibles avec l'entière exclusion des affaires politiques. En troisième lieu, la proximité des résidences et les rapports journaliers donnent aux citoyens qui veulent se concerter et se défendre des facilités qui manquent complètement aux habitants disséminés dans les campagnes. Toute personne qui vit seule est complètement impuissante pour résister à un souverain, et l'entente est si difficile à établir que même dans un état avancé de civilisation, lorsque les habitants des villes se concertent, partout entrè eux, en vue de leurs intérêts véritables ou supposés, quelquefois en opposition directe avec l'intérêt véritable ou supposé des habitants des campagnes, ces derniers s'unissent rarement entre eux, même pour leur défense personnelle, et rien n'est plus difficile que de les décider à déployer leurs forces numériques pour venir à l'appui de mesures qui touchent à leurs intérêts particuliers. Enfin par-dessus tout, il est très-aisé d'organiser des assemblées populaires et de cette façon de donner au peuple une juste part dans le gouvernement lorsque tous les citoyens résident dans un même centre comme une ville, tandis que rassembler dans un même lieu les habitants des campagnes est absolument impossible. Si la ville n'est pas grande, les habitants peuvent

fréquemment et en toute facilité se réunir en assemblée véritable, pour délibérer sur les affaires politiques, entreprise impraticable pour les habitants dispersés des campagnes.

Ces différentes raisons nous permettent d'affirmer en toute certitude que les villes se prêtent plus naturellement au gouvernement populaire. C'est pourquoi le régime républicain, démocratique ou aristocratique, y a plus souvent prévalu que dans les districts ruraux.

CHAPITRE III.

LIMITES NATURELLES DES DÉMOCRATIES PURES.

Aussi longtemps que le principe démocratique est conservé pur, sans mélange et sans contre-poids, autrement dit, aussi longtemps que le peuple tout entier exerce le pouvoir suprême, ce principe ne peut être adapté en pratique à une communauté nombreuse. Pour que le gouvernement soit exercé par le peuple, il n'est pas nécessaire que le peuple exécute seul tous les actes de commandement ou de contrôle, c'est-à-dire qu'il donne directement des ordres aux tribunaux, aux percepteurs des contributions ou aux commandants militaires. Ce contrôle ou cette direction générale peuvent être délégués à un conseil plus ou moins nombreux, voire même à un ou à deux fonctionnaires, comme à Rome, et pourvu qu'ils remplissent ces fonctions pour un court espace de temps, la démocratie continue d'être pure, comme elle demeure pure également quoique la justice soit administrée, les contributions recueillies et les troupes commandées par des personnes investies de ces hautes fonctions. Mais le droit de faire les lois et de choisir le conseil administratif ou les fonctionnaires doit appartenir au peuple et ne peut-être exercé que par lui. Il n'est pas nécessaire qu'il nomme le juge, le percepteur ou le capitaine, mais il doit choisir le conseil ou les fonctionnaires par lesquels ceux-ci sont nommés.

Ainsi, que le peuple continue à s'assembler ordinairement pour tous les actes de législation et d'administration, ou bien seulement pour les mesures les plus importantes de la législation et de l'administration supérieure, il est essentiel qu'il le fasse fréquemment pour retenir le pouvoir dans ses

propres mains. Mais il ne peut s'assembler en très-grand nombre, à moins que ce ne soit une simple formalité, parce que, faire des lois, exercer les hautes fonctions politiques, conduire ou contrôler les affaires publiques demande de longues délibérations et un examen approfondi des sujets importants qui sont en discussion.

Si les jeunes gens au-dessous de vingt ans sont exclus des assemblées, la proportion étant de 13 sur 51, il s'ensuit que sur 100 personnes 38 doivent se réunir. Par conséquent, un district de 20 000 doit produire une réunion de 7600 personnes, ou tout au moins, en tenant compte des absences accidentelles, de 6000 à 7000. Tel était, en effet, le nombre de ceux qui formaient les grandes assemblées à Athènes; et aussi, y avait-il rarement quelque délibération sérieuse ou utile sur la conduite des affaires, et jamais aucun souci de l'ordre ou même du décorum. Si ces assemblées avaient été plus nombreuses encore, on a peine à s'imaginer comment on aurait pu trouver un moyen efficace de réprimer le désordre, et ce moyen eût-il existé, il eût été matériellement impossible d'assembler une aussi grande foule. En supposant même une place suffisamment grande pour contenir 10 000 hommes (et ce chiffre doit être regardé comme celui de la plus grande assemblée qui se puisse tenir), il est avéré que la voix humaine ne porte qu'à une courte distance, et nous savons par expérience que de se faire entendre par 10 000 personnes nécessite un effort véritablement pénible.

D'après le calcul précédent, ce chiffre répond à une population de 30 000 âmes seulement; par conséquent, le territoire le plus grand qu'un gouvernement de pure démocratie puisse administrer, est un territoire ne possédant pas plus de 30 000 habitants, ou bien une ville de troisième ou quatrième ordre. Pour des capitales comme Londres ou Paris, il est manifeste que ce serait de toute impossibilité, et même ce serait hors de question pour Édimbourg ou Manchester, car, dans ces villes, les assemblées seraient de 40 000 ou 50 000 individus.

Tous les écrivains qui ont traité ce sujet ont reconnu, comme on pouvait s'y attendre, que ces considérations

fixent une limite nécessaire et presque matérielle à l'étendue d'un pays gouverné par la démocratie pure. Mais on a peine à s'imaginer, ainsi que nous en trouvons la preuve dans les ouvrages de plusieurs auteurs très-éminents, à quel point le goût du paradoxe a pu en aveugler quelques-uns, et l'amour de la théorie en égarer d'autres. Il peut être aussi instructif qu'amusant d'en citer un ou deux exemples.

Montesquieu¹ donne les raisons pour lesquelles différentes formes de gouvernement conviennent à différentes étendues de territoires et ne sont appropriées qu'aux territoires ayant certaines dimensions. Une République ne doit avoir qu'un territoire restreint ; une Monarchie, un territoire de moyenne grandeur, et le despotisme s'exercer sur une vaste surface ; et à cette règle, Montesquieu ne fait qu'une exception : celle des dominations espagnoles, pour lesquelles il fait valoir les circonstances particulières de leur position. Sans parler du démenti donné à cette théorie, par la Grande-Bretagne et l'Autriche, et surtout par les petits États despotiques qui pullulent dans le midi inférieur de l'Afrique, sur les bords de la Méditerranée et de la mer Rouge, comme dans quelques-uns des pays de l'Orient, nous pouvons remarquer que cette doctrine, parfaitement vraie en un point, celui qui regarde les limites assignées au gouvernement républicain, ne l'est plus du tout pour le reste. L'explication de Montesquieu est particulièrement curieuse par le soin qu'il prend d'éviter de donner la seule bonne raison, uniquement, à ce qu'il semble, parce que c'est la plus naturelle, et celle qui tombe sous le sens ; tant il est vrai qu'il ne peut jamais résister à la tentation de dire ce qui est recherché, extraordinaire et frappant, plutôt que ce qui est juste et simple. Montesquieu met en avant trois raisons pour lesquelles une République doit avoir un territoire restreint : premièrement, parce que dans un pays étendu les grandes fortunes s'accroissent aisément, et les hommes devenus indépendants de l'État s'élèvent bientôt sur ses ruines ; secondement, parce

1. *Esprit des lois*, liv. VIII, ch. XVI, XVII, XIX, et XX.

que, dans les petites communautés, chaque individu prend plus d'intérêt à la prospérité générale, et l'abus de la confiance publique devient ainsi plus difficile; et troisièmement, parce que si la République s'étend au delà des limites d'une simple ville, il se rencontrera toujours quelque chef ou prince pour essayer d'opprimer le peuple, et la République sera, de cette façon, bien vite ou détruite ou conquise.

Il est difficile de concevoir quelque chose de plus absurde que de passer par-dessus la vraie et simple raison qui s'offre tout naturellement à la vue et se trouve pour ainsi dire sous les pas, pour aller courir après trois motifs dont les deux premiers, s'ils existent réellement, n'ont que fort peu d'action, et le troisième semble avoir plutôt une tendance conservatrice. La vraie et simple raison est celle que j'ai assignée : l'impossibilité pour le peuple d'agir, ou, pour mieux dire, de délibérer autrement qu'en nombre restreint, et par conséquent l'impossibilité pour une nombreuse communauté de se gouverner suivant les formes du régime populaire. La raison pour laquelle, suivant Montesquieu, un vaste empire doit être gouverné despotiquement, c'est qu'un pouvoir vigoureux et ferme est seul en état de suppléer au manque d'autorité qui résulte des trop grandes distances. Mais l'exemple de l'Empire romain, de l'Empire britannique, et de l'État vénitien proteste contre cet argument, qui repose uniquement sur la supposition tout à fait gratuite qu'on ne saurait rencontrer de résolution et de vigueur au sein des gouvernements mixtes. La discussion à laquelle se livre Montesquieu se termine par l'assertion dogmatique que voici : c'est qu'afin de maintenir intacts les trois principes distincts, de la république, de la monarchie et du despotisme, il est nécessaire (il semble même dire uniquement nécessaire) de bien garder l'étendue de territoire approprié à chacun de ces gouvernements; mais si les proportions des territoires viennent à changer par voie d'agrandissement ou par diminution, les principes de gouvernement de ces pays ne peuvent manquer de s'altérer dans la même proportion; proposition aussi contraire aux faits connus de l'histoire que

dépourvue de raisons solides ou seulement compréhensibles¹.

Le second exemple que je veux donner d'un esprit induit en erreur par l'amour des théories, — est celui du feu professeur Millar; homme d'une intelligence remarquable, disciplinée par l'étude et surtout par l'étude des lois, bien qu'il n'eût jamais exercé la profession d'avocat ni rempli

1. On a quelquefois critiqué notre ouvrage comme témoignant d'une disposition injuste à déprécier l'*Esprit des lois*. Aucun auteur ne saurait être regardé comme méritant quelque crédit qui ne reconnaîtrait à ce célèbre traité de Montesquieu les obligations qui lui sont dues pour avoir élevé si haut la philosophie de la jurisprudence, et l'on pourrait même dire pour avoir jusqu'à un certain point introduit le premier la philosophie dans les discussions de jurisprudence, mais les défauts de l'ouvrage sont graves et nombreux. Si Montesquieu donne un bon et précieux exemple en traitant son sujet avec science, l'exécution n'en laisse pas moins beaucoup à désirer sous le rapport de la perfection; car le principal objet de l'auteur n'est certainement pas la vérité. Étonner, étourdir, frapper l'oreille par de vives épigrammes, tel est son dessein: il s'en soucie plus que d'instruire, — et il arrive de cette façon à tout sacrifier au paradoxe et à la pointe. Quelques parties de l'ouvrage, et surtout la dernière, dans laquelle il discute les lois féodales et, spécialement la loi française, présentent un étrange contraste avec tout ou presque tout le reste du livre, uniquement parce que l'auteur a mieux compris son sujet, et que s'adressant à des hommes de loi sur des questions pratiques, il se sentait en quelque sorte obligé de donner toute son attention à la substance et à la vérité même de la doctrine, plutôt qu'à l'éclat et au brillant de ses phrases. Le manque d'un jugement sain semble avoir été le défaut prédominant de cet auteur spirituel, habile, et véritablement instruit. Comment un homme d'un esprit sage et réfléchi a-t-il pu tomber dans des erreurs aussi grossières que celles que nous trouvons répandues en grand nombre dans son livre, alors même qu'il en vient aux détails, et aux cas individuels qui auraient pu lui ouvrir les yeux sur les fautes introduites par ses théories. Ainsi dans un seul livre (liv. XX, chap. xv et xxiii) nous trouvons ces deux propositions étonnantes:

1^o Que la loi de Genève qui excluait des fonctions publiques le fils d'un père mort insolvable jusqu'à ce qu'il eût payé ses dettes était admirable, tandis que c'est là une prescription affreusement cruelle et de la plus révoltante injustice.

2^o Qu'un pays, comme la Pologne, qui n'a qu'une sorte de produits, — celui des grains, — ne peut que perdre et nullement profiter par le commerce avec l'étranger. Certainement rien ne peut surpasser une pareille absurdité. Peut-être est-ce également par légèreté d'esprit qu'il nous donne un chapitre comme celui intitulé « *Moyens très-efficaces pour la conservation des trois principes*, » et ce chapitre consiste en une ligne ou deux, disant que le lecteur ne pourra comprendre ce dont il s'agit qu'après avoir lu les quatre chapitres suivants.

aucune fonction publique. M. Millar était du reste sous tous les rapports un investigateur très-différent du Président français; il possédait un esprit bien autrement mâle et vigoureux, quoiqu'il fût porté à se livrer à des excès de théories, ainsi que nous nous en apercevrons, lorsque nous en viendrons à examiner son « Histoire du gouvernement mixte anglais. »

M. Millar en traitant des républiques du dix-septième siècle, discute l'assertion, que les gouvernements démocratiques ne sont possibles que dans de petits États ou de simples villes. Il suppose que cette erreur vient de ce qu'on s'occupe seulement de l'histoire des anciennes républiques, et il cherche à démontrer clairement qu'un gouvernement républicain s'adapte à ces deux extrêmes : une très-petite ou une très-grande nation. Il entend par république, ce que nous avons du reste souvent répété nous-même dans le cours de cet ouvrage, une communauté gouvernée sans souverain héréditaire ni premier magistrat nommé à vie, et par conséquent une vraie communauté populaire établie soit sur le modèle démocratique, soit sur le modèle aristocratique. La raison qu'il avance à l'appui de sa proposition n'est en aucune façon satisfaisante, et cette proposition elle-même est contraire aux exemples fournis par l'expérience et en opposition avec tous les vrais principes. Dans un petit État, dit-il, les revenus étant au-dessous d'un demi-million de livres sterling sont insuffisants pour maintenir une monarchie. A quelle somme montaient donc alors les revenus des principautés italiennes et allemandes? et combien possédaient un revenu égal à celui qu'il regarde ainsi comme insuffisant pour une république? M. Millar considère les revenus considérables d'un grand empire comme tellement incompatibles avec la liberté, que le peuple doit pour sa seule défense personnelle s'efforcer de renverser tout pouvoir monarchique ou despotique. Nous devons, au reste, faire observer que M. Millar évite l'erreur dans laquelle Montesquieu est tombé, en donnant sa théorie comme applicable aux faits actuellement existants; il ne produit sa doctrine que pour établir comment

telle ou telle forme politique est particulièrement appropriée à certaines étendues de territoire. La seule remarque qui nous reste maintenant à faire sur ce sujet, c'est que l'établissement et le maintien de tant de monarchies, et de tant de despotismes dans de petits États, aussi bien que dans nombre de grandes communautés, ne laissent pas que de jeter quelque désordre sur la valeur pratique du raisonnement de M. Millar.

Nous pouvons clore cette discussion en affirmant le seul principe général réellement sérieux, que l'on puisse produire en toute sûreté sur les rapports qui existent entre la nature des gouvernements, et l'étendue des territoires ou le chiffre de la population dans un pays déterminé. On peut en effet, assurer sans crainte de se tromper, qu'une démocratie sur le modèle antique, c'est-à-dire, le modèle le plus pur, ne saurait exister que dans une communauté restreinte ; qu'une aristocratie peut se fonder dans des pays relativement plus étendus, mais que toute espèce de gouvernement quelconque peut durer, même pendant fort longtemps, dans de petits États, et qu'un gouvernement monarchique ou despotique a les mêmes facilités pour se maintenir d'une manière continue dans un grand pays. L'impossibilité pour une démocratie parfaitement pure d'exister dans une communauté d'une étendue considérable semble être le seul point que les faits et la raison réunis nous autorisent à considérer comme bien établi. C'est une illusion de vouloir, comme l'a fait Montesquieu, identifier étroitement une certaine forme de constitution avec une certaine étendue de territoire.

CHAPITRE IV.

EXTENSION DE LA DÉMOCRATIE. — VRAI PRINCIPÉ FÉDÉRAL.

A mesure que le territoire ou la population d'un pays soumis à un gouvernement démocratique s'étend par les conquêtes ou par l'union avec d'autres états, la difficulté d'assembler le peuple pour délibérer et prendre les déterminations nécessaires rend indispensable d'introduire dans le gouvernement quelques modifications, qui sans altérer sa nature, lui fournissent les moyens d'administrer les affaires d'une communauté plus étendue. Dans tout état républicain la répugnance à changer la forme du gouvernement demeure toujours très-grande; et quoique la conquête étrangère, en rendant tout d'abord le régime démocratique plus difficile, et en procurant à quelque heureux capitaine une influence prédominante, puisse amener l'altération du régime antérieur, et l'adoption d'une constitution monarchique, cependant ce n'est pas ainsi, vraisemblablement que la plupart du temps, les choses se passeront; et l'événement en question n'a jamais été que bien rarement le résultat de cette augmentation de la population, que nous venons de supposer tout à l'heure. Il est infiniment plus probable qu'on pourvoira au maintien de la démocratie : 1° en subdivisant le territoire agrandi en plusieurs districts ayant chacun l'étendue limitée nécessaire au gouvernement démocratique et possédant au centre un conseil ayant autorité sur tout l'ensemble; 2° en unissant entre elles les contrées nouvellement acquises à l'ancienne démocratie, chacune gardant d'ailleurs sa constitution démocratique, et dirigeant exclusivement ses affaires intérieures avec une entière indépendance, mais toutes gouvernées, en ce qui regarde les intérêts généraux

de l'union, par un corps central ; et 3° en refusant aux habitants des contrées nouvellement acquises toute espèce d'ingérence dans l'administration et en les considérant comme les simples sujets des habitants et du gouvernement de l'ancienne démocratie. La première de ces combinaisons ne peut à strictement parler être considérée comme établissant à elle seule un gouvernement fédéral ; c'est plutôt la même politique appliquée d'une façon plus large, sur toute l'étendue de la communauté ; la seconde constitue, au contraire, le gouvernement fédéral dans toute l'acception du mot ; quant à la troisième il faut n'y voir qu'une usurpation de pouvoir accomplie par la démocratie sur des territoires conquis ; cela n'a point de rapport avec le gouvernement démocratique. Il s'agit en réalité de despotisme ; seulement le souverain, n'est plus un seul individu, mais tout le peuple de l'État conquérant. Nous avons déjà, dans un précédent chapitre, parlé du second système dont il est ici question comme constituant la véritable et parfaite union fédérale. Le troisième système offre l'exemple d'une union fédérale imparfaite et mal conçue, c'est-à-dire d'une union fédérale dans laquelle le contrôle est remis aux mains d'une démocratie centrale, qui dispose du gouvernement intérieur des contrées dépendantes, ainsi que de tous les intérêts de l'union en général.

Entre les deux premières sortes, ou subdivisions d'union fédérale, c'est la seconde qui a été le plus communément adoptée. La première a été rarement essayée ; et quant à la seconde, nous n'avons que des renseignements fort imparfaits sur les rares exemples que nous en ont offerts les temps anciens. — Dans le premier genre, il faut citer parmi les plus importants exemples que nous ait fournis l'antiquité celui de Thèbes, ou plutôt de la Béotie, quoiqu'à vrai dire, on considère généralement cette république comme ayant formé une union fédérale du second genre, c'est-à-dire, une ligue dans laquelle chaque membre gouvernait ses propres affaires en dehors des autres, et envoyait seulement au congrès, ou conseil central, des députés, qui administraient les affaires communes à toute la confédération et au corps entier des États alliés entre eux.

Nous possédons si peu d'informations sur cette ligue et même sur tout ce qui concerne la Béotie, que je dois ne m'avancer qu'avec une prudente réserve, lorsque je me permets de placer la constitution de cette ligue parmi celles de la première catégorie; mon opinion ne s'appuie pas seulement sur la grande prépondérance que la ville de Thèbes avait à l'égard des dix autres cités, car c'était une physionomie commune à toutes les confédérations grecques, mais sur cette particularité, que la Diète ou conseil central était un corps en permanence, au sein duquel chaque cité envoyait un *Béotarque* pour la représenter tandis que Thèbes en avait deux; et je me fonde aussi sur l'existence des quatre conseils qui préparaient les affaires à porter devant la Diète¹. Dans d'autres confédérations, la Diète se réunissait seulement une ou deux fois par an; et il est inconcevable que les seules affaires concernant la ligue tout entière de Béotie, comme par exemple les questions de paix, de guerre ou d'alliances, pussent à elles seules l'occuper d'une manière permanente, et nécessiter de continuelles réunions. Les territoires asiatiques de la Lycie semblent aussi avoir été gouvernés de cette manière, car ses vingt-trois cités étaient représentées dans un congrès par un nombre de votes proportionné à l'importance de chacune d'elles; et le congrès, ou Diète, nommait les magistrats de ces différentes cités, arrangement qui est tout à fait incompatible avec la seconde ou plus complète forme de la véritable union fédérale.

Toutes les autres confédérations grecques appartenaient à cette seconde catégorie, et probablement aussi celles de l'Italie ancienne, antérieures à la conquête Romaine; mais nous n'avons sur elles presque aucun renseignement. Quant aux unions fédérales modernes, celles des Provinces unies hollandaises, des cantons Suisses et des États-Unis d'Amérique, elles ont été toutes conçues sur ce modèle.

La grande confédération Américaine, ainsi que tout le

1. Thucydide, lorsqu'il parle des Béotarques, mentionne quatre conseils (Βουλαι) et adjoint aux Béotarques et au conseil les Ηγος, ou domination suprême, lib. V, 38. Il y avait selon lui, onze Béotarques mais Thèbes en avait probablement deux, lib. IV, 91.

monde le sait, a été établie dans le dessein de faciliter à la Démocratie les moyens de s'étendre sur une vaste communauté, et aussi pour garantir les droits et l'indépendance des divers États dans la gérance de leurs affaires intérieures.

En Hollande les différents membres de l'Union étaient aussi, en ce qui regardait leurs affaires intérieures, gouvernés par une confédération dont les villes faisaient partie à l'exception toutefois du Friedland et de Groningen où les campagnes votaient dans les bailliages pour choisir le conseil de la ville. Mais dans toutes les provinces, un conseil central ou corps constitué de citoyens du pays (les États provinciaux) résidaient dans le chef-lieu de la province sans dépendre en aucune façon, des autres villes des états provinciaux. Les états provinciaux se tenaient, à l'égard des différentes villes, dans les mêmes rapports que les états généraux à l'égard des sept provinces et de leurs différents états provinciaux. Voilà certainement le plus parfait exemple qui se puisse imaginer d'une union fédérale, et celle-ci était évidemment arrangée de façon à procurer à une communauté trop étendue pour être gouvernée par le système démocratique tous les avantages qui appartiennent en propre à ce système. En effet à l'origine, la constitution des Provinces-Unies et de toutes les villes qu'elles renfermaient était essentiellement démocratique et les membres du gouvernement étaient partout nommés par les bourgeois en masse ; ce fut au commencement du dix-septième siècle qu'avec le consentement du peuple, à ce qu'il semble, les bourgeois se mirent à pourvoir eux-mêmes à leur propre élection, et la constitution prit ainsi la forme oligarchique. Dans l'administration des affaires intérieures de l'union, et dans la gestion même de celles de chaque province, on s'aperçut qu'il résultait toujours de grands inconvénients de la clause de la constitution qui donnait à chaque membre de l'union générale et même provinciale un *liberum veto*, ou le droit de décider négativement sur toutes les questions concernant la paix ou la guerre, les alliances et les impôts. Ce fut la jalousie propre à toutes les démocraties qui devint la cause de cet arrange-

ment comme il en est le plus souvent de tous ceux qui se produisent sous cette forme de gouvernement.

Nous avons déjà vu en nous occupant des aristocraties suisses que la démocratie qui prévalut originairement dans les trois grands cantons de Lucerne, de Zurich et de Berne fut changée plus tard en une Aristocratie de forme oligarchique, et que le pays entier de chaque canton était soumis au gouvernement du conseil de la capitale. Nous avons fait remarquer toutefois que l'acte de médiation en 1813, et la nouvelle constitution de 1814 et 1816 plus particulièrement, admettaient les districts ruraux à prendre part aux affaires, en leur donnant le droit de choisir le conseil central, d'où il résulte que le gouvernement actuel de chacun de ces cantons se rapproche beaucoup de la nature de ceux, qui, selon toute apparence, semblent avoir appartenu au gouvernement de la Béotie et de la Lycie.

Certaines parties de la Confédération Suisse conservèrent jusqu'à la fin leur constitution démocratique originale et l'ont gardée jusqu'à ce jour. Les trois petits cantons de Schwitz, d'Uri et d'Unterwalden, appelés les Waldstatten, ou cantons des forêts, avec Glaris, Zug et Appenzell, ont toujours été gouvernés d'après la forme démocratique la plus pure. Les cantons des Grisons et le Valais, qui, à l'origine, n'étaient que les alliés de la Confédération Suisse, mais qui en font partie depuis les nouveaux arrangements de 1815, ont aussi toujours possédé une constitution démocratique, quoiqu'elle fût réellement moins conforme à l'ancien modèle que celles des six autres cantons que je viens de nommer. Les six derniers cantons formaient une portion de l'ancienne Confédération, des temps passés, laquelle n'eut jamais une forme aussi régulière que la Confédération Hollandaise, car les assemblées de la Diète ne se réunissaient que dans de rares occasions; elles formaient un corps de députés, sans finances et sans fonctionnaires qui leur appartenissent en propre, comme il convient à un gouvernement véritablement central. Dans chacun des États, le gouvernement est entièrement aux mains du peuple, et aucun d'eux n'est assez étendu pour rendre la tenue des assemblées absolument impossible;

cependant tout individu âgé de plus de seize ans a le droit d'en faire partie. Ces réunions sont bien nombreuses, car Appenzell a 50 000 habitants et Glaris 30 000, et de pareilles assemblées (elles sont parfois de 8000 personnes) pourraient paraître incompatibles avec la paix publique, tout au moins à Appenzell, n'étaient les habitudes simples de ce peuple de bergers et de laboureurs, parmi lesquels les dissensions politiques n'ont jamais prévalu. Dans les Grisons et le Valais qui possèdent tous les deux trop d'habitants pour une démocratie pure, on a trouvé nécessaire d'établir une autre méthode et c'est exactement l'application du principe fédéral. Le canton des Grisons possédant 82 000, habitants est divisé en six districts ou cantons, dont chacun administre ses propres affaires comme les villes de Hollande, et comme elles, il envoie un député à la Diète générale du pays. Le pur esprit démocratique et l'influence aristocratique se rencontrent moins chez les Grisons que dans le Valais, ou parmi les dix districts ou *dizaine*, il y en a six qui sont purement démocratiques chez lesquels le peuple se gouverne par lui-même ; les quatre autres sont au contraire aristocratiques. Tous les dix sont représentés à la Diète par des députés ; et les Diètes des Grisons et du Valais en envoient également au corps fédéral central. De cette façon chaque vallée de ces deux cantons a son gouvernement populaire séparé, modelé en général sur le principe démocratique, et le tout est gouverné par une Diète centrale qui elle-même est représentée dans le conseil fédéral général.

Comme nous avons, dans un précédent chapitre, disserté tout au long sur ce qui constitue la vraie et parfaite union fédérale, tandis que dans un autre chapitre nous avons parlé de l'union fédérale imparfaite et mal conçue, il devient inutile d'entrer à ce sujet dans une étude plus détaillée.

CHAPITRE V.

EXTENSION DE LA DÉMOCRATIE. — DU PRINCIPE FÉDÉRAL INCOMPLET.
CONSTITUTION POLITIQUE DES ROMAINS.

La constitution politique de Rome était formée d'après le troisième des plans exposés plus haut ; le gouvernement de la capitale était réservé à une aristocratie, ce qui permettait à ses membres de diriger les affaires de la cité sans avoir besoin d'en appeler constamment à des assemblées populaires difficiles à conduire ; la capitale, la cité elle-même et le district dans son voisinage immédiat gouvernaient les provinces de l'Italie, aussi bien que les possessions étrangères de la république, sans laisser la moindre part du pouvoir supérieur aux habitants de ces provinces, sans même leur permettre de donner un avis sur le choix des fonctionnaires auxquels était entièrement confié le gouvernement de ces provinces. Il est excessivement instructif d'examiner de très-près la constitution des provinces romaines, parce que cette étude montre quels artifices divers la République a dû employer afin d'être en état d'étendre son empire tout en gardant sa constitution intacte. Cette étude fournit également des exemples frappants de la grande différence qui existe entre la politique ancienne et la politique moderne, différence qu'a fait naître l'heureuse combinaison du principe de la représentation.

Lorsque les Romains firent peu à peu la conquête des territoires voisins de leur cité, et qu'ils parcoururent pas à pas dans l'espace de cinq siècles l'Italie entière, partout ils rencontrèrent des gouvernements de forme primitive. Les habitants, soit qu'ils fussent groupés autour de petits chefs, soit qu'ils possédassent des constitutions répu-

blicaines avaient généralement formé des confédérations ou unions, dans lesquelles chaque ville, gardant son indépendance et son administration intérieure, se joignait à plusieurs centres pour qu'un seul chef ou une seule assemblée commune décidât tout ce qui avait trait aux alliances et aux opérations guerrières. Le nombre de guerriers qui pouvait être mis en campagne par quelques-uns de ces peuples, par exemple par les Samnites, 80 000 hommes, suffit pour prouver qu'ils étaient régis par un gouvernement fédéral. Le premier soin des conquérants, dès qu'ils s'étaient rendus maîtres du territoire d'une de ces ligues, consistait à détruire complètement cette union, en défendant absolument à tout conseil ou à toute assemblée du peuple de se réunir. Ils ne laissaient bien entendu conclure aucune alliance avec les tribus voisines, et ils interdisaient même aux habitants du territoire conquis de conclure aucun mariage (*con-nubium*) avec les habitants des districts voisins. Si le peuple conquis était assez civilisé pour avoir des biens publics, soit domaine du prince, soit domaine de l'État, ces biens devenaient la propriété du gouvernement romain; et en outre une partie considérable des biens des particuliers était confisquée. Les biens acquis de la sorte étaient tantôt partagés entre les plus pauvres citoyens de Rome, et tantôt donnés à des colonies romaines établies dans le pays afin de contenir les indigènes. Excepté en Campanie, l'État ne tirait de ces terres aucun revenu, car de très-bonne heure l'on avait abandonné le droit d'exiger une rente des colons ou des pauvres. Le seul impôt direct qui fût exigé des peuples conquis, consistait en une taxe d'un vingtième prélevée sur la vente de tous les esclaves, car l'esclavage existait partout en Italie comme dans tous les pays de l'ancien monde. Du reste les habitants pouvaient garder leurs lois, leur forme de gouvernement et leurs magistrats. On ne leur envoyait de Rome aucun gouverneur; les consuls et le sénat n'exerçaient vis-à-vis d'eux aucun acte d'autorité, excepté pour ce qui concernait, la paix, la guerre ou les alliances. Cette exception comprenait la question bien importante du contingent qui était non-seulement levé dans le territoire con-

quis, mais encore payé à ses frais ¹. On s'accorde généralement à reconnaître qu'au début le joug imposé de la sorte n'était pas très-lourd à porter. Tandis qu'ils soutenaient un si grand nombre de guerres, les Romains, en profonds politiques, reconnaissaient la nécessité de se concilier peu à peu les peuples dont ils conquéraient successivement les territoires. L'oppression à la fois rusée et cruelle des conquérants ne commença à se faire sentir d'une manière universelle dans toutes leurs possessions qu'au sixième siècle depuis la fondation de Rome après que la seconde guerre punique eût été heureusement terminée, et alors que l'Italie était entièrement subjuguée.

Dans leur arrogance les Romains considéraient les habitants des territoires conquis comme appartenant à une race inférieure et par conséquent ils les excluaient de tous les privilèges des citoyens romains. Ils ne leur permettaient ni de conclure des mariages avec des Romains, ni d'habiter dans la cité, ni d'occuper aucune charge publique, ni d'avoir aucune voix aux élections, ni même de prendre part aux pompes des rites sacrés (cérémonies religieuses). Ils n'incorporaient même pas avec les troupes romaines les nombreuses levées qu'ils les obligeaient à fournir, mais les organisaient en légions séparées et auxiliaires.

Telle était la règle générale ; mais après l'invasion des Gaulois, l'on fit une exception en faveur de Cære dont les habitants avaient rendu de grands services durant cette désastreuse campagne. Environ en l'année 363, ils furent admis à la jouissance d'une partie des droits de cité. Cependant on leur refusa encore le droit de voter et celui d'occuper les charges publiques. Une fois que l'on eut commencé à admettre au droit de cité les étrangers ou *barbares*, comme ces *barbares* romains aimaient à les appeler, l'on continua bientôt dans la même voie. Dix ans après, l'admission des Cérites on admit les Tusculans. En 415 l'on admit Aricia, Lanuvium et quelques autres villes,

1, Ceci explique, comme Beaufort le fait très-bien observer (Rep. rom. liv. VII, chap. 1), le passage dans lequel Tite-Live (liv. VIII, chap. 8) appelle les latins *stipendiarii*.

et l'on donna même à leurs habitants le droit de vote, ce qui leur permit de faire partie des tribus et des centuries de Rome ; au contraire, d'autres villes, telles que Fundi et Cumes admises dans la même année au droit de cité, n'eurent le droit de vote qu'en 565. Les Sabins reçurent une partie de ces droits en 463 et furent complètement admis à les exercer tous en 485. Quand le droit de suffrage était accordé, les nouveaux électeurs étaient dispersés dans différentes tribus afin de neutraliser leur influence, c'est ainsi que les neuf villes Venètes furent inscrites dans neuf tribus différentes.

Mais tous les privilèges accordés de la sorte n'étaient donnés qu'à certaines villes de la province. Aucun territoire ne possédait ces privilèges, excepté une portion de celui des Latins, et même après que les droits de cité furent étendus d'une manière générale, ces Latins jouirent toujours de plus grands privilèges que les autres États de l'Italie. Les colonies implantées dans leurs territoires étaient gouvernées par leurs propres magistrats et non par des magistrats romains ; il existait une certaine communauté entre leurs rites religieux et ceux de Rome ; après avoir occupé une charge publique latine ils avaient toujours le droit de suffrage. Les autres nations de l'Italie étaient tout-à-fait traitées en étrangères, excepté celles qui avaient reçu le droit de franchise ou le droit de cité comme on l'a dit plus haut, excepté aussi les villes libres ou *municipes*. La somme des privilèges accordés à celles-ci variait à l'infini ; quelques-unes avaient tous les droits de cité, d'autres n'en possédaient qu'une partie ; quelques-unes étaient régies par leurs propres lois auxquelles l'on avait seulement ajouté les portions de la loi romaine qui concernaient le mariage, les testaments et les contrats ; d'autres au contraire étaient complètement sous l'empire des lois romaines¹. Généralement leurs gou-

1. Les municipes qui avaient gardé leur propre jurisprudence adoptaient parfois de leur plein gré une partie de la loi romaine ; s'ils agissaient ainsi, leur municipalité était appelée *fundus*, — en raison de la loi qu'ils avaient ainsi adoptée. En recevant le droit de *civitas* tous étaient tenus d'adopter certaines portions de la loi romaine, principalement celles que nous avons mentionnées plus haut.

vernements étaient copiés sur le modèle romain, mais elle changeaient seulement les noms de leurs fonctionnaires. Ainsi leurs sénateurs s'appelaient *decuriones*, leurs consuls *duumviri* ou *quatuorviri* ; leurs censeurs *decemviri quinquennales* ; leurs tribuns *defensores publici*. Dans les municipes comme à Rome les habitants étaient divisés en trois ordres ; les sénateurs, les chevaliers et les plébéiens. Dans beaucoup les charges publiques étaient électives et le peuple s'assemblait en comices pour choisir ses fonctionnaires et aussi pour adopter ou pour confirmer les lois qui lui étaient proposées.

Les colonies fondées par les citoyens romains continuèrent à exister, mais gouvernées par des magistrats envoyés de Rome. Celles du *Latium* seules choisissaient elles-mêmes les leurs. Les colons cessèrent toutefois de participer au vote, et d'avoir droit à aucune charge dans la capitale. Ils étaient cependant soumis aux lois romaines et regardés, à ce qu'il semble, à tous les points de vue, comme de véritables citoyens romains ; on leur refusait pourtant, comme nous venons de le dire, le droit de suffrage et les charges de magistrature. Les colonies étaient considérées par les Romains comme autant de postes avancés, établis pour sauvegarder leurs conquêtes. Ils adoptèrent cette politique de bonne heure et y persistèrent jusqu'à la fin de l'empire. Fidènes, une des premières colonies fondée, n'était qu'à cinq milles de Rome. Nous savons qu'à la fin du sixième siècle les romains avaient créé cinquante-trois établissements de ce genre en Italie.

En dehors de ces exceptions, évidemment introduites dans l'intention de fortifier la domination romaine sur les nations conquises, aucun de ces peuples d'Italie ne jouit jamais d'une immunité ou d'un privilège quelconque accordé par les Romains ; tous étaient traités avec dédain et regardé comme une race inférieure et conquise. Ils supportèrent ces traitements sans murmures pendant l'espace de deux siècles, même après que l'Italie entière eut été subjuguée. Ils avaient servi dans l'armée romaine durant tout ce laps de temps et par la suite dans les possessions étran-

gères ; ils avaient formé le corps principal des armées romaines, car dans l'année 528 nous voyons que sur l'ensemble des forces militaires qui se composaient de 700 000 fantassins et de 80 000 cavaliers, il y en avait seulement 250 000 des premiers et 25 000 des seconds qui fussent romains de naissance. Les traitements éprouvés, avant que l'Italie fût entièrement subjuguée, pouvaient toutefois passer pour supportables, comparés aux cruautés et aux indignités auxquelles ils furent plus tard exposés. A fur et à mesure que les magistrats romains étendaient leur pouvoir sur les pays conquis, ils mettaient moins de borne à leurs exactions et à leurs insolences ; les habitants les plus considérables étaient, selon le caprice de ces tyranniques républicains, traités de la manière la plus indigne ; parfois les fonctionnaires publics étaient châtiés à coups de verges sous les yeux de la multitude. Souvent on confisquait de vastes contrées, ou même un État entier pour punir quelque négligence imaginaire. On vit même de simples individus, abusant du titre de citoyen romain, flageller sur la grande route et jusqu'à ce que la mort s'en suivît, un provincial soupçonné à tort ou à raison d'avoir manqué de respect à la souveraineté du peuple romain. Les Italiens ainsi réputés inférieurs aux Romains, uniquement parce qu'ils étaient exclus des droits civiques, supportèrent cette tyrannie pendant des siècles, mais, à la fin, n'y pouvant plus tenir, ils se révoltèrent ; pour parvenir à leur but, ils constituèrent la ligue la plus formidable qui se soit jamais formée, afin d'humilier l'insolence de ces orgueilleux républicains ; ils amenèrent une armée de 100 000 hommes sur le champ de bataille ; ils brisèrent le joug romain et s'organisèrent en une grande confédération, dont la capitale était à Corcova. Un édit des consuls Crassus et Scævola (658), fut la cause immédiate de cette révolte. Il expulsait de Rome tout Italien ainsi que tout étranger, qui n'avait pas obtenu les droits de cité (*Civitas*). Les alliés furent victorieux pendant la première des deux années que dura cette guerre civile ; c'est ce qui résulte du récit même des historiens romains, les seuls qui nous donnent quelques détails sur ces événe-

ments. Rome fut obligée, pour sa propre sûreté, d'accorder le droit de cité à tous les États qui étaient demeurés fidèles à son alliance ; et quoique pendant l'année suivante la fortune eût, dit-on, favorisé ses armes, les hostilités ne furent terminées, que par l'extension des privilèges qu'elle dut accorder à toutes les provinces qui voulurent bien les recevoir. Les Lucanians et les Samnites furent exclus de ces faveurs, racontent les Romains ; mais, selon toute probabilité, ce fut au contraire, ces peuples qui refusèrent les conditions qui leur étaient offertes ; nous pouvons du moins le présumer quand nous voyons que ce fut seulement en 670 qu'ils furent admis dans l'alliance.

L'Italie toute entière, c'est-à-dire jusqu'au sud du Rubicon d'un côté, et de l'autre jusqu'à l'Arno, était alors incorporée dans l'État romain. Les habitants étaient enrôlés en tribus et *centuries*, ils votaient et pouvaient posséder des charges ; ils avaient part aux revenus et pouvaient contracter des alliances de famille avec les Romains. La Gaule cisalpine avait pendant longtemps cessé d'être regardée comme faisant partie du territoire italien, elle avait été sous tous les rapports réduite à la condition de province. Elle en formait une ou plutôt deux, appelées : la Cispadane et la Transpadane, ou la Gaule des deux côtés du Pô. Le droit de cité leur fut refusé pendant de longues années, même après que le reste de l'Italie avait été naturalisé, et c'est Jules César qui en 705 compléta leur admission.

Les provinces étaient traitées d'une manière infiniment plus rigoureuse que les États italiens, même pendant l'époque éloignée, où ils étaient considérés comme des États étrangers. Jamais elles ne furent regardées comme alliées (*socii*). On abolissait leur gouvernement particulier et des magistrats romains venaient prendre en mains l'administration de toutes leurs affaires ; le Sénat exerçait sur elles un pouvoir absolu et faisait des lois pour les gouverner ; et quoique plusieurs de leurs anciennes lois eussent fort bien pu demeurer en vigueur, les *Propréteurs* débutaient par publier leurs édits, ou code des lois, en prenant possession de leurs charges, tout comme faisaient les *Préteurs* à Rome.

Tandis que la liberté déclinait à Rome, et à mesure que les droits du peuple y étaient moins respectés, on éprouvait naturellement moins de scrupules à étendre indéfiniment au dehors le droit de cité; et les empereurs devaient s'estimer heureux de trouver au dehors des partisans sur lesquels ils pourraient s'appuyer lorsqu'ils exerceraient leur tyrannie sur les citoyens de la capitale. Jules César introduisit l'usage d'accorder des droits civiques aux habitants des provinces. Il commença par Cadix et d'autres villes d'Espagne, leur faisant en même temps payer largement les privilèges qu'il leur octroyait. Marc Antoine étendit les mêmes droits à la Sicile, en lui refusant toutefois une notable partie de ces droits et en exigeant de grosses sommes d'argent en retour de ce qu'il lui accordait. L'avis de Mécène était qu'Auguste admît tout l'Empire à la participation des privilèges du droit de cité, afin d'obtenir ainsi, par l'affection de ses sujets des provinces, un efficace appui. Cet astucieux souverain avait apparemment une opinion différente, car il ne voulut jamais concéder d'un seul coup des privilèges aussi considérables. Ses successeurs suivirent des systèmes divers, faisant généralement de leurs dons une source de profits. Enfin Caracalla étendit le droit de cité à tous les sujets de l'Empire.

Il est évident que ces droits ainsi acquis graduellement par les habitants d'une des provinces et d'une partie de l'Italie, ne pouvaient matériellement porter atteinte au pouvoir exercé par les citoyens de la métropole, aussi longtemps, du moins, que dura la République; car pour exercer ces droits il fallait se transporter à Rome. Auguste introduisit un changement très-important dans la manière de voter, en permettant aux électeurs non résidant de faire consigner leurs suffrages chez un magistrat qui les transmettait par écrit à Rome; changement qui aurait produit une grande altération dans l'administration des affaires s'il eût été adopté plus tôt, mais dont personne ne se serait aventuré à faire la proposition tant que le peuple était en possession de son influence, c'est-à-dire, aussi longtemps que la franchise conservait une valeur quelconque. Nous ne pouvons pas non plus douter qu'Auguste n'ait eu recours à cette grave mesure, afin

d'appuyer les efforts qu'il tenta pour réprimer la corruption qui régnait à Rome dans les élections. Après lui, il n'y eut plus rien qui ressemblât, même de nom, à des élections; et les scènes de brigues et de corruption se trouvèrent transportées et concentrées dans les villes de province et dans les colonies où les charges étaient encore données par la voix du peuple.

Il est avéré qu'un grand concours d'étrangers, les uns Italiens, les autres appartenant à toutes sortes de pays, remplissaient constamment la capitale, et l'extension des droits civiques aidait quelque peu à augmenter cette affluence. Dans des temps plus reculés, alors que certaines parties du Latium et quelques villes possédaient seules la franchise, nous trouvons qu'on était effrayé à Rome du grand nombre de Latins qui s'y rendaient en foule. On prétend même que dans l'année 550, douze mille d'entre eux furent sommés de quitter la ville; et comme moyen de répression, on permit seulement aux Latins qui avaient laissé des enfants dans leur pays de résider à Rome. Mais la cause première de cette affluence était bien plus la proximité de leurs demeures que le désir d'exercer leurs droits civiques. Les historiens ne nous disent pas que de semblables inconvénients soient résultés de l'affluence à Rome de peuples plus éloignés; et le silence qu'ils gardent également sur les précautions prises pour renvoyer ces nouveaux habitants chez eux, prouve suffisamment qu'il en était bien peu qui eussent pris l'habitude de visiter la capitale pour y exercer le droit de suffrage qu'ils avaient acquis.

CHAPITRE VI.

EXTENSION DE LA DÉMOCRATIE. — PRINCIPES DU GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF.

Parmi tous ces moyens essayés pour élargir les limites du gouvernement démocratique, et pour le mettre en état de s'appliquer à un territoire plus étendu, il faut se garder d'oublier qu'il n'est jamais question du système représentatif. Il y avait le choix ; il y avait l'élection ; le peuple désignait un fonctionnaire et le nommait comme étant son délégué, c'est-à-dire comme le délégué de toute la communauté, chargé d'agir pour elle dans la convention des délégués des autres communautés. Ce délégué devait faire connaître les volontés particulières de ceux qui l'avaient nommé, mais il n'avait point mission de considérer par lui-même ce qu'il valait mieux décider pour les intérêts de la communauté. Chaque membre de l'union fédérale parlait par la bouche de son délégué comme il eût parlé lui-même ; le délégué était comme un ambassadeur envoyé pour traiter avec les ambassadeurs d'autres États. Il n'était pas un représentant envoyé par une portion de la communauté pour se consulter avec les représentants d'une autre portion de la même communauté, et s'entendre à l'égard des mesures les mieux appropriées aux intérêts de tous ; non, c'était un agent préposé à la surveillance des intérêts distincts et indépendants de ses commettants, intérêts qui pouvaient même être parfois en opposition avec ceux de la communauté ; à vrai dire, il ne se souciait de ce qui touchait aux intérêts de l'union entière que par ce motif que le maintien de cette union touchait aux intérêts de l'état particulier dont il était le délégué. Somme toute, la protection mutuelle étant

l'origine de l'Association, elle entraînait avec elle une sorte d'aide mutuelle, et jusqu'à un certain point de mutuels sacrifices en vue de la sûreté commune; mais les délégués n'avaient sous aucun autre rapport le caractère vraiment représentatif; et c'est en quoi consiste la première et la principale différence, entre les principes anciens et les principes modernes.

Il ne faudrait pas attacher toutefois une moindre importance à cette seconde différence. Le conseil général ou Diète n'avait en rien à s'occuper de l'administration intérieure des États qui s'y trouvaient représentés; les délibérations ne devaient porter que sur les affaires qui concernaient les rapports mutuels des différents États entre eux, et leurs intérêts communs en ce qui regardait les étrangers, les autres États, ou les autres confédérations. Chaque État était souverain et indépendant en lui-même, et administrait exclusivement ses propres affaires. Rien ne démontre mieux à quel point ces délégués doivent être considérés comme de simples agents ou ambassadeurs, combien leurs fonctions étaient différentes de celles qui appartiennent à de véritables représentants, et combien le gouvernement de toute la Fédération différait sur tous les points d'un gouvernement représentatif. Ce qu'on peut tout au plus accorder, c'est que l'Union était représentative pour ce qui concernait les relations internationales des différents membres entre eux, et les relations de la communauté avec les pouvoirs étrangers; c'est dans le même sens que les ministres envoyés à un congrès par les Gouvernements européens, peuvent être regardés comme représentant leurs différents États, lorsqu'ils décident des questions internationales et les questions concernant d'autres gouvernements non admis au congrès.

Le système représentatif, cette grande invention des temps modernes, procède tout différemment sur ces deux points essentiels. Il consiste à choisir, dans chaque section de la communauté, une personne à laquelle on confie cette part du gouvernement général, qui appartient à la section séparée, et non pas seulement l'administration des affaires générales de la communauté en ce qui regarde les autres commu-

nautés, ou l'administration des affaires de chaque section, en ce qui regarde les autres sections de l'État, mais l'administration de toutes les affaires possibles qui regardent cette section séparée.

Ainsi, le délégué de Thèbes, ou le Bécotarque, comme on l'appelait, très-probablement un seigneur, et le premier magistrat du pays par sa qualité de député à la Diète, représentait uniquement les intérêts de Thèbes dans la Diète, et ne discutait que ce qui avait rapport aux relations entre Thèbes et les autres cités Béotiennes, ou bien les relations de l'union béotienne toute entière avec les États étrangers, comme Athènes et Sparte. Il n'était muni d'aucun pouvoir pour traiter des matières concernant le gouvernement intérieur, ni des affaires particulières à la ville de Thèbes, pas plus que de celles d'Athènes ou de Sparte. Il n'en est pas ainsi des délégués de Londres au Parlement britannique ou de ceux de Paris à la Chambre des députés : ils sont autorisés à prendre des déterminations non-seulement en ce qui regarde les relations de Paris avec Marseille, et de Londres avec Liverpool, de toute l'Angleterre avec l'Amérique, ou de toute la France avec l'Espagne, mais ils ont également qualité pour discuter et résoudre toutes les questions de police, de magistrature et tout ce qui regarde les droits et les lois criminelles dans les cités de Londres ou de Paris.

La différence que nous venons de signaler, et qui sépare un délégué fédéral d'un représentant, ne dépend pas de la manière dont on envisage les devoirs de ce dernier par égard aux instructions qu'il a reçues de ses constituants, ou par rapport aux intérêts qu'il est tenu de prendre en considération. Soit qu'il doive obéir aux instructions de ceux qui l'ont élu, soit qu'il suive la voie indiquée par son propre jugement, soit qu'il doive se regarder comme représentant ceux qui l'ont élu ou l'État tout entier, il n'en est pas moins investi d'une autorité, il exerce des fonctions très-différentes dans le fond, et dans la forme, de celles d'un délégué au congrès fédéral. Les affaires qu'il lui faut discuter, et sur lesquelles il doit se prononcer, sont essentiellement distinctes de celles qui regardent les délégués. Ses fonctions compren-

nent toutes celles qui appartiennent à un délégué ; mais la portion la plus importante desdites fonctions est complètement étrangère au caractère de délégué. De leur nature, ces fonctions sont aussi presque accidentelles. Lorsqu'on agit une question de traité, lorsque des hostilités sont à craindre ou déjà proches, lorsqu'un différend s'élève entre des membres de la Fédération, c'est alors seulement que les fonctions du congrès entrent en pleine activité, tandis que les devoirs des représentants, comprenant l'administration des affaires intérieures et celle de chaque fraction de la communauté, et de chaque État de la Confédération, sont constantes et nullement accidentelles. Si le congrès d'une union fédérale avait, outre le pouvoir de faire des lois pour chacun des États de la Fédération, celui de se prononcer sur leurs affaires intérieures et de représenter la communauté entière auprès des États étrangers, un tel congrès ressemblerait en vérité, d'une manière frappante à une assemblée représentative ; mais elle cesserait en même temps d'être conforme aux fédérations des temps anciens ou modernes.

On peut encore apercevoir entre les deux systèmes une autre différence, qui a bien aussi son importance. Le représentant moderne est choisi et nommé uniquement en cette qualité, et ses fonctions sont exclusivement représentatives, tandis que presque toujours l'ancien délégué était probablement un magistrat, et généralement le premier magistrat de l'État qui l'envoyait au Congrès. Il était élu pour administrer l'intérieur de cet État, et pour agir en son nom au Congrès, comme les souverains qui assistent à nos congrès diplomatiques modernes agissent pour leur propre État, ou envoient leurs ambassadeurs, qui les représentent et qui agissent à leur place. L'ancien délégué représentait la souveraineté locale dans le conseil général. Quant au député, il ne représente ni le souverain, ni le pouvoir qui réside parmi ses constituants, et qui les gouverne ; son rôle est de les représenter d'une part comme chargé de discuter leurs intérêts particuliers, et de l'autre comme ayant mission de tenir compte des intérêts généraux de la communauté tout entière.

Ainsi donc, ce qui constitue l'essence du gouvernement

représentatif, c'est que le peuple abdique et délègue pour un temps limité le pouvoir aux députés qu'il a choisis, et le député ainsi élu accomplit dans le gouvernement l'œuvre qui, sans cette transmission, aurait appartenu au peuple lui-même. Il n'y a de véritable représentation que si l'on accepte les règles suivantes :

1° Le pouvoir doit être abandonné par le peuple et transmis à des députés. Si les constituants retiennent la faculté d'exercer un tel contrôle qu'en réalité ce soit eux qui agissent pour leur propre compte, alors ce n'est plus là une représentation. Les constituants peuvent communiquer avec leur délégué ; lui faire connaître leurs désirs, leurs opinions, et les conditions dans lesquelles ils se trouvent ; ils peuvent lui faire savoir le jugement qu'ils portent sur sa conduite publique ; ils peuvent même le sommer d'exécuter leurs instructions, et l'avertir que, s'il y désobéit, il ne sera plus investi de leur confiance et nommé pour les représenter aux sessions suivantes ; mais c'est au délégué à agir, et non pas aux constituants. Il lui appartient d'agir pour eux, parce qu'ils ne doivent pas agir par eux-mêmes ; s'ils interviennent directement et s'ils lui retirent le pouvoir des mains, non-seulement le principal objet de la représentation est annulé, mais une confusion et un conflit s'élèvent qui rendent la représentation plus préjudiciable qu'avantageuse au peuple.

2° Le pouvoir du peuple doit être transmis pour une période restreinte, et ceci est une des conditions essentielles du système représentatif. Si la délégation est accordée pour un temps illimité, permettant au député de nommer, ou de se joindre à d'autres pour nommer son successeur, ou même, s'il est nommé à vie, et que ce soit le constituant qui désigne son successeur, cela suffit pour détruire tous les avantages du système ; et l'assemblée des représentants devient une oligarchie, élective peut-être, mais en tout cas une oligarchie et non plus un corps de représentants.

3° Le pouvoir doit être transmis, pour une période limitée, à des députés choisis par le peuple. C'est là la première des conditions requises. La représentation n'existe plus si

une autorité autre que le peuple nomme les députés; c'est usurper le pouvoir du peuple et le lui retirer des mains. Si le peuple, au lieu d'avoir une part dans l'élaboration des lois qui doivent le gouverner, ou dans l'administration des affaires de l'État, voit au-dessus de lui un autre pouvoir ayant le gouvernement et le droit de législation, et s'en servant malgré lui, il peut dire avec raison que c'est ajouter l'ironie à l'insulte que de prétendre gouverner en son nom.

4° Enfin, les représentants doivent accomplir dans le gouvernement la tâche qui, sans cela, devrait appartenir au peuple. Ils doivent administrer les affaires locales en même temps que les affaires générales. Ils sont tenus de gouverner chacune des parties de la communauté aussi bien que la totalité, mais ils peuvent avoir une part plus ou moins considérable dans le gouvernement sans que le gouvernement cesse pour cela d'être représentatif. Ce serait encore une constitution représentative, dans la stricte acception du mot, celle où les députés n'auraient qu'une autorité circonscrite, par exemple celle dans laquelle le Prince ou le corps des Patriciens aurait seul le droit de proposer des mesures, ou bien celle dans laquelle le corps des Patriciens aurait seul le droit de proposer des mesures, ou bien encore celle qui donnerait au souverain le droit de disposer de toutes les places. A la condition qu'il y ait un corps représentatif et que les députés y siègent au nom du peuple, il importe peu que le pouvoir soit plus ou moins considérable. Si la démocratie était une démocratie pure, cette substitution du représentant à l'individu devrait avoir pour effet de rendre ce représentant absolu, aussi longtemps que son autorité ne serait pas révoquée. Si, au contraire, le gouvernement est mixte, soit par l'addition d'un souverain ou d'une aristocratie, ou des deux à la fois, la substitution donne seulement au représentant une part dans le gouvernement, lequel continuerait, pourtant, à être limité.

Peut-être pourrait-on supposer qu'il s'agit de deux genres de représentations assez différentes, car le représentant a tantôt le droit de décider et d'agir selon son propre jugement, et tantôt l'obligation de n'agir et de décider rien que

d'après les ordres de ses constituants; il y a même plus d'une personne qui pourrait soutenir que la première de ces formes constitue la véritable et parfaite représentation, tandis que la seconde est aussi incomplète qu'imparfaite; mais je trouve que c'est là une mauvaise interprétation du principe représentatif et une manière tout à fait incorrecte d'envisager la question. Si les députés sont de simples délégués envoyés pour agir sous la direction de leurs commettants, leur fonction ne peut guère être regardée comme ayant altéré en quoi que ce soit la constitution existante; le pouvoir réside toujours dans les mains du peuple, quoiqu'exécuté par ses agents. En outre, rien de plus déraisonnable et même de plus absurde que de voir des hommes qui se réuniraient en assemblée pour voter selon les ordres qu'ils auraient reçus d'avance. A quoi bon les avoir choisis avec soin pour leur faire exécuter une tâche toute mécanique. Qu'importe alors le choix des individus élus pour remplir une pareille mission et qu'importent également les conditions exigées des électeurs qui ont à les élire. Toute personne nommée par un pouvoir quelconque de l'État, serait aussi capable de donner un vote ainsi prescrit d'avance, que les hommes choisis avec le plus de soins par le peuple lui-même. L'importance est transférée des actes des députés aux actes des corps qui les ont nommés; tout le gouvernement de l'État dépend de ce qui s'est décidé dans les assemblées locales et non dans ce qui se fait dans le conseil des députés; lorsque ces assemblées locales ont à plusieurs reprises arrêté leur décision séparément sur une question quelconque, la décision des représentants devient une simple formalité, et une formalité inutile. Il ne leur serait même pas nécessaire de se réunir; un secrétaire qui recevrait les instructions, et publierait le résultat des assemblées locales, suffirait parfaitement, sans qu'on eût besoin de recueillir les votes des députés. Je dirai plus, la publication seule du résultat de toutes les assemblées locales, tenues pour donner les instructions aux députés, permettrait à tout le monde de connaître les déterminations qu'on y aurait prises.

Il n'y a pas de milieu entre ce faux système de représentation que je viens de décrire et qui en fait une chose dérisoire, et celui dont j'ai précédemment parlé comme constituant le véritable gouvernement représentatif. Quelques personnes soutiennent, sans y avoir réfléchi, que le pouvoir peut être donné en entier aux députés, mais que dans les occasions d'une gravité extraordinaire, il doit obéir aux instructions de ses commettants; comment déterminer la gravité des circonstances? Ne savons-nous pas qu'on entend toujours par mesure importante celle qui s'agite dans le moment, et que le peuple appelle toujours ainsi l'affaire du jour sur laquelle il concentre exclusivement son attention. D'un autre côté, supposons que l'on soit au milieu d'une crise d'une importance relative, c'est précisément dans les graves moments qu'il est le plus nécessaire de ne point autoriser l'intervention directe du peuple; l'avantage du système représentatif, comme nous le verrons tout à l'heure, consiste principalement dans ce fait, qu'en de semblables occasions le pouvoir du peuple se trouve transféré en d'autres mains.

L'histoire entière du système représentatif démontre l'excellence de la doctrine que je viens de soutenir; elle prouve que l'octroi des pouvoirs les plus entiers aux députés forme une partie essentielle du système. En Angleterre, et sur le continent, la forme originelle de l'État était un Conseil du souverain composé de ses vassaux féodaux, convoqués pour apporter au gouvernement l'aide de leurs connaissances locales, ou pour lui prêter dans ses guerres une loyale assistance, ou bien encore pour prendre connaissance des édits et des lois, qui devenaient publics par leur promulgation au sein de ces assemblées. Plus récemment, principalement en Angleterre et en France, les députés des villes dans les différents royaumes furent convoqués afin de rendre plus facile la perception des taxes imposées sur les classes commerçantes. Cependant les lettres de convocation que nous possédons encore, et qui étaient adressées, soit aux députés des villes, lorsqu'ils étaient appelés, soit aux députés des campagnes, lorsque les petits

vassaux envoyaient des représentants plutôt que de venir en personne, indiquent toujours qu'ils auraient beaucoup plus à faire que d'émettre de simples votes en qualité d'envoyés ou de mandataires des électeurs. La fameuse lettre de convocation de Simon de Montford (1264), sous le règne de Henri III, convoquait dans chaque comté deux chevaliers du dit comté « *de legalioribus et discretioribus* » et dans chaque ville et dans chaque bourg deux habitants ou bourgeois « *de legalioribus et discretioribus et probioribus* » parmi les habitants de ces bourgs et de ces villes, et les personnes ainsi convoquées avaient à travailler avec le roi, à discuter et à traiter avec lui toutes les affaires les plus importantes du royaume, dont quelques-unes étaient mentionnées dans le préambule de la lettre de convocation¹. Ainsi les lettres de convocation demandent qu'on choisisse deux bourgeois « *de discretioribus et ad laborandum potentioribus* »². Dans quelques-unes de ces lettres, on se sert du mot « *Idonei* ; » dans d'autres, il est question des « *Sapientioribus et aptioribus civibus*, » comme dans la lettre 11 Ed. I. aux villes et aux bourgs³. Les lettres convoquant le Parlement sicilien à cette époque (1240) demandent qu'on choisisse des syndics (ou maires) « *de melioribus et magis sufficientibus* ; » nous verrons tout à l'heure (chap. VII) que dans les convocations les plus anciennes des Francs, on demandait aux comtes de se faire accompagner par les « *Meliores homines comitatus*. »

Dans les autres pays, l'origine du gouvernement représentatif se perd dans l'obscurité, et les lois qui l'ont établi n'étant plus connues, nous sommes réduits à chercher quelques renseignements dans la teneur même des lettres de convocation que l'on envoyait à cette époque. En Écosse, on a conservé les statuts qu'les premiers ont appelé au Parlement les représentants des comtés sous le règne de Jacques I^{er} (1427). Les francs tenanciers doivent choisir « deux hommes éclairés, ou même davantage, qui auront le

1. Lettres de convocation des Parlements, t. I, p. 16.

2. Rym. Féod., 1802. Lettre de conv. du Parl., t. I, p. 29

3. Lettres du Parlement, I; et voyez Brady, 155.

droit d'entendre, de traiter, de prendre une détermination formelle et de choisir un président (*speaker*) (art. 1427, c. 102). Toutes ces conditions exigées des députés, et les fonctions qu'ils étaient appelés à remplir démentent absolument la supposition que les représentants étaient, dans l'origine, uniquement commissionnés pour délivrer un message et pour agir et voter dans l'assemblée suivant la seule volonté de leurs commettants. La prudence, la connaissance des affaires, la probité, la respectabilité, la tenue et la capacité sont des qualités parfaitement inutiles chez un homme uniquement envoyé pour émettre le vote de ceux qui l'envoient ; et les mots discuter, entendre, traiter et déterminer entraînent avec eux l'idée d'autre chose qu'une fonction purement mécanique. Nous pouvons, par conséquent, conclure en toute certitude que la prudence et le discernement sont des qualités essentielles au caractère représentatif et que l'assemblée de députés est dans la juste acception du mot un corps délibérant.

Je regarde donc la définition du système représentatif donnée dans les pages qui précèdent comme parfaitement claire et strictement correcte ; le système représentatif, c'est l'abandon par le peuple de son pouvoir et la transmission qu'il en fait pour une période limitée à des députés choisis par lui-même, les députés exerçant entièrement et en pleine liberté le pouvoir au nom, mais non à la place du peuple.

CHAPITRE VII.

ORIGINES ET HISTOIRE DU RÉGIME REPRÉSENTATIF.

Quoique les communautés des temps anciens n'eussent, adopté dans aucune partie de leur système politique, le principe représentatif, elles s'en rapprochaient cependant de si près, qu'il semble fort extraordinaire de ne pas leur voir franchir ce dernier pas si important dans l'art de gouverner. La coutume d'envoyer des délégués à un conseil fédéral et l'assemblée des Amphictyons auraient dû naturellement faire naître l'idée de choisir des hommes pour représenter le peuple entier dans l'administration intérieure des affaires de l'État. L'élection des magistrats, quoiqu'en apparence ressemblant assez peu au régime représentatif, n'en a pas moins en réalité, plus d'un rapport avec lui. En les nommant, le peuple donne à ces fonctionnaires une partie du pouvoir exécutif. Cette délégation est rendue nécessaire par suite de l'impossibilité où est le peuple, pris en masse, d'exercer de pareilles fonctions. Ainsi, dans le cas où l'une des vieilles républiques eût été d'une étendue si considérable qu'il eût été impossible d'assembler le peuple, il est probable qu'on eût alors songé à adopter l'expédient de déléguer les fonctions législatives à un corps plus restreint. A Athènes, on avait de plus petites réunions, dont les membres étaient choisis au sort pour s'occuper de certaines portions du gouvernement, non-seulement judiciaires, mais politiques, et le Sénat était lui-même un corps d'élite choisi de cette façon. S'il avait été nommé au choix, et non au sort, il aurait eu tous les caractères d'une chambre représentative. L'extrême jalousie du peuple et son effroi à la seule idée que l'oligarchie pourrait jamais reprendre pied dans le pays, l'empê-

chèrent d'appliquer le principe électif à la nomination d'un corps quelconque investi d'un grand pouvoir. On s'en remettait au hasard aveugle du sort, comme donnant la seule garantie qu'on pût avoir contre la cabale, l'intrigue et l'ambition individuelle.

Lors de l'introduction du système féodal en Europe, au moment où les provinces de l'empire romain devinrent des monarchies d'une forme particulière, et inconnues dans les temps anciens, les barbares qui les envahirent ne trouvèrent point d'autres institutions politiques en vigueur que celles d'un absolu despotisme ; mais ils apportèrent avec eux la coutume de mettre certains freins à l'autorité du chef, tout en l'assistant dans ses projets, soit de paix, soit de guerre, au moyen d'un conseil composé de ses principaux partisans. De là vint l'usage d'assembler les hommes importants, laïques ou clercs, dans les grandes occasions, et plus tard à des époques fixes, généralement deux fois par an sur le continent : au printemps et à l'automne.

Les nations saxonnes étaient plus attachées à la liberté et donnèrent à leurs princes un moindre pouvoir que les Francs, qui fondèrent la monarchie française, et que les Normands, qui, à une époque plus récente, prirent possession d'une partie de la France. L'étendue des conquêtes saxonnes procura à leurs chefs militaires, quand leur domination se fut agrandie, une plus forte autorité que celle dont ils avaient joui lorsque leurs possessions étaient plus limitées. En Angleterre, leurs institutions participèrent de l'ancien système de liberté qui régnait de vieille date dans le pays, tandis que plus au sud, excepté dans la péninsule espagnole, où elle était assez limitée, l'autorité royale demeurait plus arbitraire et rencontrait moins de contrôle. Mais dans tous les royaumes féodaux, avant comme après le complet établissement du système, il y a toujours des réunions composées des hommes importants du pays, lesquels assistaient le souverain, et mettaient aussi certains freins à son pouvoir.

Plusieurs personnes semblent penser qu'en Angleterre, sous le règne des Heptarques, on a tenu de semblables assemblées, afin de défendre les droits du peuple, pour lequel ce

partage du pouvoir entre le roi et les principaux personnages devenait la meilleure garantie du maintien de ses libertés. Dans les royaumes continentaux, à l'exception de l'Espagne, ces assemblées étaient convoquées par le souverain à son profit, et il y trouvait le double avantage, d'abord de recevoir des informations locales de la part de ceux qui venaient, des différentes parties du royaume, assister aux assemblées, et, de plus, d'obtenir leur concours dans les opérations de guerre qui pouvaient être en voie de préparation. Mais la constitution de ces assemblées, avant que le système féodal fût complètement établi, et même encore quelque temps après, était en quelque sorte semblable dans cette île et dans toutes les parties du continent. Il n'y avait rien dans le pays qui approchât de la représentation élective sous aucune de ses formes.

Il semble parfaitement démontré que ces assemblées, appelées par les Saxons *Mickle gemotes* ou *Witenagemotes* (grandes assemblées ou assemblées de sages, ce qui signifiait assemblées d'hommes considérables), n'étaient composées que de propriétaires allodiaux ; on entendait par là ceux qui possédaient des terres libres de toutes servitudes, soit envers le roi, soit envers un sujet. Il est probable que tous les propriétaires de cette classe ne faisaient pas partie de l'assemblée, mais seulement les plus considérables d'entre eux, et nous ne savons pas positivement s'ils avaient le droit d'en faire partie, ou s'ils ne venaient que sur un appel du prince.

Lorsque l'Heptarchie saxonne fut unie sous une seule monarchie par Egbert, au neuvième siècle, nous ne pouvons douter qu'un *Gemote* général ne fût tenu pour le royaume tout entier, à la place du *Gemote* saxon, qui se tenait auparavant. Ceux qui composaient le *Gemote* étaient appelés *witan*, littéralement *hommes sages* ou respectables. Les vassaux n'étaient pas considérés comme suffisamment indépendants pour en faire partie ; et les paysans étaient tenus en état de vasselage. La seule distinction entre un citoven et un autre était la possession de terres, soit libres, soit affermées. Les propriétaires et les nobles (*magnates* ou *proceres*) faisaient ainsi partie du même corps.

Lorsque Guillaume le Conquérant prit possession de l'Angleterre, il continua l'usage établi par les Saxons de convoquer des conseils appelés alors en normand « parlements », et auxquels, d'ailleurs, Guillaume était accoutumé en Normandie. Durant les premiers temps du règne des Normands, ces conseils étaient composés comme précédemment, mais bientôt après la conquête, on introduisit un usage qui semble avoir eu par la suite d'importantes conséquences. Le roi envoya dans chaque comté des chevaliers pour s'enquérir des habitudes locales, ainsi que des abus des lois et autres griefs dont ses sujets pouvaient avoir à se plaindre. Il est probable que les *Missi Dominici* de Charlemagne firent naître l'idée de ces commissaires. Les chevaliers étaient quelquefois nommés par le roi, quelquefois choisis par la cour du comté, c'est-à-dire par tous les francs tenanciers assemblés sous l'autorité du vicomte ou *shériff*. Dans certaines occasions, on avait recours à ce même moyen pour recueillir des subsides. Les juges en tournée (*in itinere*) étaient envoyés dans ce dessein, et souvent des chevaliers leur étaient adjoints pour chaque comté. Nous pouvons facilement supposer que de cet usage naquit celui de convoquer un grand nombre de chevaliers en conseil général, appelé le *Colloquium*, ou le Parlement depuis la conquête des Normands, lequel, ainsi que nous l'avons vu, succéda au *Witenagemote*. Nous voyons, en 1213, le roi mander près de lui, à Oxford, quatre chevaliers de chaque comté, afin de discuter avec eux les affaires du royaume (*ad agendum nobiscum*). Jean avait, à ce moment, des querelles avec les plus puissants barons, et il croyait probablement qu'il pourrait obtenir ainsi faveur et appui de la part du corps des francs tenanciers. Dans la *Magna carta*, on avait introduit une clause obligeant le roi à convoquer en Parlement chaque prélat et les barons les plus puissants par une missive individuelle écrite de sa propre main, tandis que les moindres barons étaient convoqués par l'entremise du shériff ou vicomte.

Il est très-probable que le nombre des *Gemotes* saxons était déjà considérablement diminué avant la conquête; car, bien qu'il soit vrai, comme le dit M. Millar (*Gouvern. an-*

glais, p. 219), que les propriétés foncières se divisèrent extrêmement par la suite des temps, il est également certain que les propriétés *allodiales* perdaient chaque jour de leur valeur, parce que les petits propriétaires les *féodali-saient*, afin de s'assurer la protection de puissants seigneurs, si nécessaire au milieu d'un état de société si désordonné.

Les prélats et les barons qui ressortaient du roi, *in capite*, étaient, selon toute probabilité, les seuls membres qui composaient le Parlement du Conquérant, et c'est ainsi qu'il resta composé durant les quatre règnes suivants. Pendant cette longue période de temps, on ne songea jamais à l'idée d'accorder aux petits barons le privilège de déléguer quelques-uns d'entre eux, afin de les représenter tous. En réalité, ils ne se rendaient pas volontiers aux convocations; mais ils étaient fréquemment requis par le roi de s'y présenter. L'aide qu'ils pouvaient donner au souverain pour neutraliser l'influence des grands barons le portait à exiger d'eux qu'ils s'acquittassent régulièrement de cette portion des services féodaux qu'ils devaient à celui de qui relevaient leurs terres.

Quoi qu'il en soit, il est certain que chaque prélat et chaque baron pouvait s'il avait à s'absenter pour une cause importante, se faire représenter par procuration ou délégation. Une charte *Mercie* du royaume qui existe encore, en faisant mention de délégués, a induit en erreur beaucoup de raisonneurs politiques, et leur a fait soutenir la chose la plus erronée, c'est-à-dire que déjà en 811, il y avait des représentants des villes (*Boroughs*) parce que la charte contient qu'elle a été accordée dans l'assemblée de Prélats, Barons, Magnats et *Procurators*. M. Millar remarque judicieusement que le fait d'avoir mis ainsi le mot de *procurators* à côté de celui de Magnats démontre clairement qu'il faut par là entendre leurs délégués. La mention faite de l'approbation ou des applaudissements de la multitude devant laquelle on proclamait la loi, ou la résolution prise dans le Parlement ou Gemote, prouve seulement que cette formalité avait lieu devant un certain nombre de spectateurs. En fait, le silence de tous les plus anciens historiens ou chro-

niques, et la teneur de toutes les lettres de convocation de ce temps, semblent décider la question d'une façon péremptoire ; et lorsque nous nous rappelons que les cours locales inférieures du comté (*shire*), les *cents* et les *dixièmes*, étaient entièrement composées des propriétaires fonciers comme nous le savons par la loi de Henri I^{er} ¹, nous ne pouvons douter que la cour générale et supérieure du Parlement ne fut constituée de la même manière.

Le corps des tenanciers *in capite* qui étaient tenus d'assister au conseil du roi ou Parlement était peu nombreux. D'après le *Doomsday-Book* on voit que du temps du Conquérant, ils ne dépassaient pas le nombre de 605, y compris à peu près cent quarante ecclésiastiques. Parmi les Barons laïques, les neufs dixièmes devaient être compris au nombre des moindres ou communs francs tenanciers, qui étaient convoqués par l'entremise des *shériffs* et sous lettres de convocation spéciales, ce qui ne suppose pas plus de quarante ou cinquante grands vassaux. On ne saurait dire au juste en quel temps précis, ni de quelle façon le corps nombreux des petits barons ou francs tenanciers, se trouva tout à fait transformé par le choix qu'ils durent faire de deux d'entre eux seulement par comté, lesquels étaient chargés de les représenter tous. Il semble clair toutefois que ce changement eut lieu avant 1264, car la lettre de convocation de Simon de Montfort, datée de cette année, enjoint au shériff de chaque comté d'envoyer deux chevaliers ; et il n'est guère possible de supposer qu'il ait voulu ajouter à l'odieux de son usurpation l'injure de ne convoquer que deux francs tenanciers dans chaque comté si cela eût été de sa part une innovation. L'argument que l'on veut tirer de ce qu'il n'y a nulle trace de semblables édits entre ce moment et le 18^e statut d'Édouard I^{er}, ne prouve absolument rien ; car les édits et lettres de convocation ordinaires manquent également, et nous sommes cependant certain que des parlements ont été fréquemment tenus pendant cette période et que plusieurs de leurs plus impor-

1. L. L. Hen. I, chap. VII et lois d'Angleterre.

tants statuts datent précisément de cette époque. Les édits d'Édouard I^{er} existent encore et donnent l'ordre aux chevaliers élus pour chaque comté (*elegi facias*) de venir munis de pleins pouvoirs pour traiter et discuter avec les grands barons. La représentation des francs tenanciers et des comtés était, par conséquent, déjà complètement établie, au moins en 1290; et même selon toute probabilité un demi-siècle auparavant; et le premier pas que l'on fit vers ce but, fut vraisemblablement la nomination des chevaliers comme commissaires royaux, la plus part du temps choisis dans les assemblées des comtés de la façon que nous avons déjà indiquée.

La faculté pour les bourgeois des villes de participer dans une mesure quelconque aux actes émanés du Parlement était un peu plus importante encore. Le principe représentatif avait été admis, mais il n'était appliqué que pour décharger les francs tenanciers de l'obligation onéreuse d'être eux-mêmes présents, de leurs personnes, obligation qu'ils avaient de temps immémorial acceptée comme une charge nécessaire, d'abord dans le *Gemote* et plus tard dans le Parlement. Jamais les habitants des villes, n'y avaient d'aucune façon fait acte de présence. Mais Montfort pensa-t-il qu'il serait utile à ses projets de les y appliquer, en leur laissant choisir deux délégués parmi eux, ainsi que cela se pratiquait pour les francs tenanciers, ou bien l'usage était-il déjà établi de les y admettre afin d'obtenir un plus prompt acquiescement des villes au paiement des subsides, c'est là un point sur lequel nous sommes très-mal renseignés, et la question a soulevé des controverses très-animées. Il me semble, quant à moi, qu'il y a un plus grand nombre de preuves en faveur de la version qui veut que Montfort ait été le premier à convoquer les bourgs et qu'après lui, durant plus de 25 ans, son exemple n'ait pas été suivi, cette opinion repose sur l'évidence fournie par les statuts eux-mêmes. Si l'on nous demande maintenant quelle idée l'édit de Simon de Montfort, daté de 1264, nous donne du parlement qu'il a convoqué, voici ce qu'en toute sûreté nous pouvons répondre. Au début, ce parlement ne fut pas différent de ceux

qu'il avait précédemment réunis. Le contenu des statuts de Merton (règne de Henri III), indique qu'ils ont été faits par le roi dans l'assemblée des prélats, des comtes et des barons. Les dispositions prises trois ans plus tard émanent également du roi et des magnats. Le *dictum* de Kenilworth, peu de temps après le parlement de Montfort, porte qu'il a été fait par le roi, ses barons et ses conseillers; et les statuts de Marlebridge, l'année suivante, par le roi et les hommes les plus judicieux, grands ou petits; c'est-à-dire par les grands et les petits barons. Le statut bien connu de Westminster, règne d'Édouard I^{er}, témoigne qu'il a été fait par le roi, les prélats, les comtes, les barons et les communes; mais il faut remarquer que la proclamation pour les faire observer émane seulement des prélats et des magnats. Le statut *de Bigamis*, fait seulement mention, du roi, de son conseil et des prélats. Le statut *Rageman* emploie la même formule en omettant les prélats. Le statut de *Gloucester*, mentionne les hommes sages, grands ou petits; *de Religiosis*, émane du roi et de son conseil, ainsi que le statut d'*Acton Burnel*. Le fameux statut *de Donis* ou 2^e de Westminster, émane également du roi, des prélats, des barons et du conseil. Les statuts de Winton et *circumspecte agatis* ne font mention que du roi; celui de *Quia emptores*, 3^e de Westminster mentionne seulement les magnats avec le roi. Le statut de *Quo Warranto* établit simplement qu'il a été fait dans un parlement; mais nous ne savons pas si les bourgeois étaient présents pendant le cours de ces deux années. Quoi qu'il en soit, dans le vingt-cinquième statut d'Édouard I^{er}, en 1297, leur droit de présence est pleinement reconnu, car ils sont nommés avec les chevaliers et les magnats comme constituant une portion du Parlement (statut de Tallagio). Comme le statut sur les amendes ne mentionne que le conseil, comme celui sur la fausse monnaie de la même année ne parle que des prélats, des comtes et des barons, et comme le trente-troisième statut d'Édouard I^{er} nomme seulement le roi et son conseil, il est permis de supposer qu'un parlement complet n'était convoqué en ces temps là que s'il s'agissait d'imposer des taxes nouvelles.

Mais le statut de Carlisle se sert d'un autre langage, il témoigne avoir été fait par le roi, les comtes, les barons et *regni sui communitates*, les communes ou communautés de son royaume. Cette dernière expression est celle qui fut généralement usitée par la suite. Le mot est quelquefois *commune*, quelquefois *communauté*; et en comparant les différents statuts d'Édouard II, d'Édouard III, il devient manifeste; 1° qu'il n'y a aucune différence dans la réalité des choses indiquées par ces deux formes de langage, et 2° que toutes deux signifiaient également les chevaliers et les bourgeois. Cette dernière affirmation ressort évidemment du statut d'Édouard III qui mentionne les chevaliers, gens des villes et représentants des bourgs comme « venant pour la communauté ».

Selon toute probabilité, les statuts dont il est question omettaient souvent de mentionner les chevaliers, les habitants des villes et les bourgeois parce qu'il n'était pas question de taxes. C'est là ce qui ressort des lettres de convocation de quelques-uns de ces parlements que nous possédons encore et des mémoires des dépenses faites pour leurs membres. Ces documens établissent clairement que les chevaliers, les habitants des villes et les bourgeois étaient convoqués et que beaucoup d'entre eux prenaient part aux assemblées. Il paraît aussi que déjà du temps « d'Édouard I^{er}, on avait coutume d'accorder certains privilèges, au nom de tous les grands *del realme* et par la prière des communes de marchands. » Par un statut, tous les hommes en état de porter des armes et possédant vingt *librates* de terre, sont convoqués à une sorte de parlement, ainsi que les chevaliers, et les représentants des villes et des bourgs. Cette assemblée eut lieu à Salop, à l'occasion de l'expédition contre le pays de Galles et elle accorda un subside de un treizième ainsi que la levée des troupes. Sous Édouard I^{er}, les lettres de convocation réclament l'envoi de deux ou trois chevaliers pour représenter la communauté; mais ces chevaliers, ainsi qu'on le voit par l'édit de l'année suivante, ne figurent que pour le comté, bien qu'on les désigne comme les représentants de la communauté pour toute l'Angleterre. L'année

suivante cependant, une invasion française étant à craindre les habitants des cités et des bourgs ainsi que les chevaliers sont convoqués par suite de la nécessité où l'on est de réclamer de larges subsides. Nous trouvons également l'effectif ordinaire des gens des villes et des bourgs, quoique les statuts du parlement de Carlisle ne fassent mention que des communes du royaume, nous trouvons l'édit pour les dépenses des citoyens et des bourgeois. Un édit d'Édouard I^{er} montre que le mot *community* a plusieurs significations; car il y est dit que les chevaliers doivent représenter la « communauté des comtés, » et les habitants des villes et des bourgs la « communauté des villes. » Il y a de même dans le dix-huitième statut d'Édouard I^{er} un impôt établi par les prélats et les magnats pour eux et pour la communauté de tout le royaume, impôt de 40 schellings, mis sur les fiefs de chaque chevalier à l'occasion du mariage de la fille du roi (la loi féodale n'allouant que 2 marks). C'était là à coup sûr un impôt établi sans le consentement des députés des villes et des bourgs. Il semble donc en résulter qu'à l'origine ceux-ci n'assistaient à l'assemblée que lorsqu'il s'agissait pour eux d'être taxés.

Ainsi nous avons toute raison de croire qu'à partir de l'année 1264, lorsqu'ils furent convoqués par Simon de Montfort, les représentants des villes ont été régulièrement appelés toutes les fois que l'on a tenu un parlement, mais que les villes n'envoyaient leurs délégués que lorsqu'il était question de les imposer; et ce ne fut que vers la fin du règne d'Édouard I^{er} qu'ils assistèrent au Parlement comme une partie régulière et essentielle. On ne saurait non plus douter que la cause du changement si important qui les y fit admettre, ne fut l'accroissement considérable des richesses des villes pendant le siècle précédent. Il est impossible de nier que leurs représentants ne fussent convoqués afin de les taxer plus facilement. Une preuve singulière s'en trouve dans quelques-uns des vieux édits encore existants, lesquels témoignent que l'on employait encore d'autres moyens pour les taxer. Dans le dixième édit d'Édouard I^{er} nous voyons le roi envoyer un certain

John de Kirkeby dans toutes les cités et les bourgades de son royaume, et leur recommander d'ajouter foi entière à tout ce qu'il leur dira concernant l'affaire qu'il est chargé de traiter avec chacune d'elles en particulier. Pour savoir de quoi il s'agissait nous n'avons pas besoin de recourir aux conjectures, car un autre édit contient les remerciements que le roi envoie à ces mêmes villes pour les subsides qu'elles lui ont promis par l'entremise de *John de Kirkeby*¹. Il est juste de faire remarquer que cette mission de Kirkeby semble appuyer fortement la supposition que l'usage de convoquer les bourgs adopté par Montfort était tombé en désuétude depuis quelques années, ou bien qu'il n'était pas employé en toute occasion. Lorsque l'impôt d'un treizième fut établi pour subvenir aux frais de la guerre du pays de Galles par le onzième édit d'Édouard I^{er}, au parlement de Salop, on déduisit la somme payée à Kirkeby, ce qui peut faire supposer que sa mission ayant échoué la convocation d'un parlement était devenue nécessaire.

Il est manifeste que la clause nouvellement introduite et permettant aux francs tenanciers de se faire représenter au Parlement par des députés, facilita extrêmement l'admission des villes; il est même probable que ce fut la raison positive de leur admission. La couronne ne pouvait exiger la présence entière d'un corps aussi nombreux. À considérer cette présence comme un devoir, les francs tenanciers auraient facilement trouvé quelques excuses pour ne pas se rendre aux assemblées; s'il s'agissait d'un privilège, il eût été difficile d'exiger de la couronne qu'elle acceptât une affluence aussi gênante.

Il a été supposé, avec une grande apparence de raison, que les villes qui furent les premières appelées au Parlement faisaient partie du domaine royal et étaient tenanciers *in capite* de la couronne. Lorsqu'une charte d'incorporation était octroyée par le roi, le corps incorporé devenait tenancier *in capite* et devait les hommages et les services prescrits par la formule de l'acte royal de concession. Les habitants,

1. Parl. Writs, I, 384, 387.

les individus incorporés ne relevaient pas de la couronne, mais de la corporation par un droit particulier appelé *burgage holding*. S'ils avaient été tenanciers *in capite*, ils auraient eu part aux privilèges et auraient été tenus de remplir les mêmes devoirs que les petits barons et les francs tenanciers, et par conséquent, ils auraient été, en tous temps convoqués en même temps que les propriétaires fonciers des comtés. Il paraît qu'au commencement ils auraient, en effet, été convoqués en personne, et qu'à une date plus récente encore ils auraient, de concert avec les propriétaires fonciers, pris part à l'élection des chevaliers du comté.

Nous ne pouvons douter que l'histoire de la représentation en Écosse n'ait été semblable à celle que nous venons de tracer. Mais les progrès accomplis dans ce pays ayant eu lieu dans des temps plus rapprochés du nôtre, il est plus aisé de s'en rendre compte; ces progrès tiennent surtout à ce qui regarde la représentation des comtés. Sur d'autres points, il existe une différence considérable dans l'histoire des deux Parlements; car les villes étaient représentées dans le Parlement d'Écosse, tandis que les petits barons ou francs tenanciers y assistaient en personne. Il est possible que déjà vers la fin du treizième siècle les villes envoyassent des délégués ou représentants au Parlement. Car, en 1294, nous voyons Fordun mentionner que John Baliol convoquait au Parlement « *Majores tam cleri quam populi*, » toutefois, comme il n'est pas fait mention des barons, il est possible que « *majores populi*¹ » voulût dire *nobles*.

Cependant, il est à remarquer que dans le traité d'union conclu par ce Parlement avec la France il ressort de la négociation que non-seulement les prélats, les comtes et les barons y sont admis, mais aussi les villes (*communitates villarum regni*²). Édouard I^{er} invita également les États à se réunir à Perth en 1305; et l'on remit alors tous les pouvoirs à dix délégués dont deux étaient barons, et deux autres devaient se présenter pour la « *commune*, » et l'on

1. Scotichron, lib. XI, chap. xv.

2. Ibid. liv. XI, chap. xvii.

entendait probablement par là, les bourgs ; ceci démontre assez clairement que les bourgs étaient représentées dans le parlement qui avait choisi les délégués. On ne peut douter que Robert Bruce n'ait convoqué les villes (*Burghs*), puisque nous trouvons dans le parlement tenu en 1326, que « *totus clerus, comites, barones et universi nobiles*, UNA CUM POPULO » se trouvaient à l'assemblée ; cette dernière expression venant après « *universi nobiles*, » ne peut vouloir dire que *les villes*. Les droits des villes d'être représentées à toutes les assemblées de l'État étaient ainsi établis d'une manière positive, tout au moins au commencement du quatorzième siècle.

Les lois de Robert I^{er} portent qu'elles ont été faites par les prélats, les francs tenanciers et *Haill Community*, ce qui signifie probablement les bourgeois, les francs tenanciers n'ayant pas de représentants à cette époque. On rapporte qu'à un parlement qui fut tenu à Édimbourg en 1357 lors de la délivrance du roi, toutes les communes ainsi que les prélats et les nobles sont désignés comme en faisant partie, et l'on donne les noms de trente-sept bourgeois qui y assistaient, et choisirent onze d'entre eux pour les représenter dans les négociations. Nous voyons encore les statuts de Robert II, 1372, dans lesquels il est constaté qu'ils ont été faits avec le consentement des prélats, des comtes, des barons et des bourgeois. On peut voir encore dans les plus anciennes lois, celles de Malcolm II, qui était roi en 1004, qu'elles ont été élaborées par le roi et les barons. Celles de Guillaume le Lion (1165) constatent qu'elles ont été octroyées par le consentement du roi, des prélats, des barons, des chevaliers et des francs tenanciers. Celles d'Alexandre II (1214), l'ont été par le roi et la noblesse ; quelquefois aussi il est fait mention des juges, mais jusqu'au règne de Jacques I^{er}, en l'année 1427, les petits barons aussi bien que les grands assistaient en personne au Parlement. Cette même année un acte fut passé leur permettant de s'absenter à la condition qu'ils enverraient des représentants. Ils ne remplirent jamais cette condition, mais ils cessèrent d'y venir. Ainsi le Parlement était composé des pré-

lats, des grands barons, et des bourgeois, sans aucun représentant des comtés, jusqu'en 1587, époque à laquelle Jacques VI, qui vingt ans auparavant, avait publié une loi inoffensive ayant pour but de faire exécuter les statuts de Jacques I^{er}, en fit une plus rigoureuse qui eut tout l'effet désiré; en même temps, il imposa comme conditions de l'électorat l'obligation de payer 40 schellings par an sur les terres dépendantes de la couronne et celle de résider dans le comté. Ces deux conditions étaient requises pour conférer la franchise élective, et le droit de prendre part au choix des commissaires ou membres du comté. Cette somme de 40 schellings équivalait à ce que valent aujourd'hui 3 livres de notre monnaie. Vingt ans auparavant un acte avait été passé ayant le même objet (1587), mais cet acte ne fixe aucune condition pour la franchise élective, et n'impose aucune amende.

Le Parlement écossais différait du Parlement anglais en plusieurs points importants. Les différents ordres siégeaient et votaient toujours ensemble comme membres d'un même corps. Les affaires qui devaient lui être présentées devaient d'abord être examinées et admises par un comité des trois ordres, généralement composé des ministres du roi mais dont les membres appelés *lords of the articles* étaient nommés depuis le règne de Charles I^{er} par les ordres. L'assentiment du roi n'était pas jugé nécessaire pour donner force à la loi. Le Parlement ou les ordres avaient coutume de transmettre des injonctions au roi lui-même, pour la levée et l'armement des troupes, pour nommer les gouverneurs des places militaires, pour faire la paix ou la guerre et enfin pour se convoquer ou se proroger lui-même. Rien ne peut donner l'idée de la mauvaise administration et de l'anarchie qui naquit de l'excès de ces pouvoirs; les prérogatives de la couronne étaient réduites à n'être plus qu'un vain mot, excepté lorsqu'elle réussissait à lever pour son compte des forces militaires ou qu'elle pouvait obtenir l'appui d'une fraction des barons contre l'autre. L'avènement de Jacques VI au trône d'Angleterre eut pour conséquences d'établir entre les deux pays ce que nous avons appelé

une union fédérale imparfaite ; sous tous les autres rapports cet événement ne laissa pas que d'être entièrement avantageux à la nation, la moins puissante ; car si les prérogatives de la couronne furent agrandies et celles du Parlement diminuées, le pays commença à jouir pour la première fois des bienfaits d'un gouvernement tranquille et régulier.

L'histoire du Parlement irlandais est obscure et sans intérêt. Aucun de ses statuts n'existe avant le 3^e d'Édouard II ; mais un grand nombre de recherches faites à ce sujet semblent prouver que vers le temps du règne d'Henri II, lorsque le pays commença à s'organiser ou plutôt à être suffisamment soumis pour avoir l'air d'être organisé, il y avait dès lors un conseil formé des classes élevées, c'est-à-dire des Irlandais de l'intérieur, qui était la partie du pays qui avait été conquise par les Anglais et qui se trouvait en communication directe avec eux. Les Irlandais de l'extérieur, vivant dans un état fort sauvage et en hostilité continuelle avec les Anglais, étaient de toutes façons traités par eux comme des étrangers et des ennemis. Comme la nécessité de se défendre contre eux et l'obligation de faire des excursions sur leurs territoires imposaient de constantes précautions aux Anglais et à leurs sujets de l'intérieur, la convocation d'un conseil devint, selon toute probabilité, une mesure indispensable. Dans les commencements, ce furent les chefs les plus puissants qui formèrent le conseil des gouverneurs, des députés ou lieutenants du roi. Plus tard ce furent les districts ou comtés entre lesquels le pays était divisé (seulement douze au temps d'Henri VIII) qui envoyèrent des représentants, ainsi que les villes, qui étaient au nombre de trente-quatre. Il semble qu'un conflit se soit élevé entre le gouvernement anglais et le peuple irlandais dès le début du règne d'Édouard III, à propos du droit que ces derniers avaient de posséder un Parlement en propre ; car ils l'affirmèrent alors et refusèrent d'envoyer des représentants en Angleterre. Sous le règne d'Henri VIII, une loi fut faite (appelée *Poyning's law* du nom du lord lieutenant) qui obligeait de recourir au consentement préalable du roi pour

toutes les lois qui passeraient dans la réunion des parlements irlandais; et sous le règne de la reine Marie cette restriction fut encore aggravée par la défense faite de s'occuper pendant la durée du parlement, de quelque affaire que ce fût, sans l'approbation du conseil privé d'Angleterre. Ces lois, comme on le sait, ne furent définitivement rejetées qu'en 1782, mais même durant leur existence le droit de créer des taxes était exercé dans toute son étendue par le Parlement irlandais exclusivement, et jamais on ne souffrit qu'aucun acte du parlement anglais imposât une seule nouvelle charge sur le peuple irlandais.

Une circonstance singulière dans l'histoire de la représentation, c'est que le pays où elle fut d'abord instituée n'est pas celui où elle fut amenée à son plus grand degré de perfection. Nos annales ne nous permettent pas de retracer la constitution des parlements anglais ou écossais aussi loin dans le passé que nous avons pu suivre les réunions des états généraux de France. Nous avons des archives dont l'autorité est incontestable, et remontant jusqu'au règne de Charlemagne, qui indiquent comment ces *cours* ou *conseils*, *malla* ou *placita* étaient composés. Tous ceux qui dépendaient de la couronne devaient se rassembler deux fois l'an, en été et en automne¹ : et un ancien auteur, contemporain de ce prince, parle de « *cætera multitudo et cæteri inferiores personæ*². » Mais au commencement du neuvième siècle nous trouvons des preuves de la présence d'hommes qui, quoique non élus comme représentants, étaient toutefois choisis par le peuple pour remplir des places qui leur donnaient l'entrée dans les États. Il existe une charte de l'année 819 requérant chaque comte d'amener avec lui douze échevins *scabini* ou *rachinburghers*, s'il s'en trouvait un tel nombre dans les domaines, et sinon de compléter ce nombre de douze par les plus hauts placés parmi le peuple (*de melioribus hominibus ejusdem comitatus*). Quoique cette clause laissât aux comtes le choix des

1. Ut ad mallum venire nemo tardet, primum circa estatem, secundum circa autumnum (capit. A. D. 769, chap 12. Baluz, I, 192.

2. Hincmar, de Ord. Pol. c. 35.

remplaçants, les échevins étaient tous nommés par le peuple, car nous avons aussi une ordonnance de 829, le capitulaire de Worms, dont la teneur confirme d'une manière péremptoire les lois existantes, et elle requiert les *missi* de renvoyer tous les mauvais échevins (*malos scabinos*) et de les remplacer par des échevins choisis « totius populi consensu¹. » Il y a aussi dans la loi des *Alémans* la défense d'entendre aucune cause sans être assisté d'un assesseur choisi par le peuple. Il est clair par conséquent que déjà au commencement du neuvième siècle, il y avait occasionnellement un élément populaire dans le *mallum* ou conseil du roi.

Mais les états de France dans aucun temps n'atteignirent la régularité du Parlement anglais ainsi que nous l'avons vu au début de cet ouvrage, et rien n'y ressembla jamais à la représentation des comtés, car les barons étaient toujours présents de leur personne, et dans aucun cas on ne les vit choisir des représentants. Le système de la représentation ne paraît pas non plus avoir jamais été connu en Allemagne, en Espagne, ni dans aucun autre pays, excepté dans la Grande-Bretagne et dans l'Irlande, et peut-être dans le royaume gothique de Scandinavie dont les paysans envoyaient des députés aux états.

En retraçant les origines de la représentation, nous arrivons enfin, comme c'était inévitable, à traiter cette partie du sujet qui offre le plus d'intérêt au peuple anglais, et nous avons été amenés à examiner la plus intéressante partie des débuts historiques des constitutions anglaises et écossaises. Nous n'avons d'autres moyens d'éviter les inutiles répétitions, en arrivant à parler de la forme actuelle du gouvernement britannique, qu'en anticipant sur une portion de cet important sujet.

Les questions qu'il nous a été nécessaire d'aborder, ont donné lieu à de vives controverses; le zèle bien naturel des antiquaires ayant été souvent excité par la véhémence encore

1. Baluz, I, 665, 1216, La même loi est souvent décrétée de nouveau dans les Capitulaires.

plus grande des hommes de parti qui ont écrit sur la politique. Parmi les combattants des deux côtés, les champions principaux des doctrines opposées concernant la formation plus ou moins ancienne de notre système parlementaire, sont M. Petyt et le docteur Brady. Le premier a publié en 1680 un livre intitulé : « *Rights of the commons asserted,* » et le second a fait une réponse à cet ouvrage en 1683. Bien d'autres personnages plus ou moins célèbres ont pris part à cette lutte ; mais en traitant tout ce sujet, je n'ai consulté que les sources d'information véritablement sûres, c'est-à-dire les statuts eux-mêmes et les édits des Parlements tels qu'ils ont été publiés par la commission des archives (*Record commissioners*), les capitulaires des monarques français et les vieux statuts écossais, qui, malheureusement, n'ont pas encore été donnés au public par cette commission.

CHAPITRE VIII.

CONDITIONS DE LA REPRÉSENTATION.

Le grand changement survenu dans les affaires politiques, que nous venons de retracer depuis son origine, ne pouvait s'effectuer sans amener des différences sensibles dans tout l'organisme du gouvernement, et sans donner l'idée de fonder les sociétés nouvelles, d'après des données bien différentes et sur des bases tout autres que celles des républiques des temps passés. Nous avons maintenant à considérer dans tous leurs détails quelles sont les modifications que les inventions des temps modernes ont apportées dans la politique générale. Nous remplirons plus facilement cette tâche en examinant les qualités et les tendances du principe représentatif.

1° Le caractère le plus frappant du principe représentatif, c'est qu'il rend possible l'établissement d'un gouvernement libre et populaire, dans les pays les plus étendus et les plus peuplés. Nous l'avons déjà démontré en nous reportant aux statuts des anciennes communautés, et nous avons fait voir de quels moyens imparfaits il fallut alors se servir pour agrandir les limites de l'État, sans toutefois abandonner la forme républicaine. A côté de ses autres défauts, on peut surtout reprocher à l'union fédérale sa tendance manifeste à créer un perpétuel antagonisme et même une sorte d'hostilité ouverte entre les différentes parties de la même nation. Les petites communautés sont aptes à concevoir à l'égard de leurs voisins des sentiments de rivalité, de jalousie et de défiance ; chaque individu tient une place qui n'est pas en proportion avec la société tout entière ; il nourrit aisément des préjugés individuels, et se laisse aller aux plus mau-

vaies passions; et la portion du peuple la plus ignorante et la plus violente étant en majorité, l'ensemble en subit l'influence. Si des preuves sont nécessaires à l'appui de ces vérités, nous n'avons qu'à rappeler aux lecteurs ce qui se rencontre à tout instant dans l'histoire des républiques italiennes. Le gouvernement est toujours sous l'empire de semblables sentiments, en particulier chez une démocratie, mais à un très-haut degré aussi chez les aristocraties et même chez les petites principautés; car les chefs, dans les communautés restreintes, partagent toujours le sentiment général, alors même que l'opinion publique ne pèserait pas directement sur eux. Ceux qui auraient besoin de preuves nombreuses, peuvent les chercher dans l'histoire des anciennes républiques grecques. De même qu'un Florentin, dans les temps modernes, haïssait un Siennois plus qu'un Allemand, ou un Espagnol, et même un infidèle, de même, dans l'antiquité, un Athénien haïssait un Spartiate, ou un Thébain, plus qu'un Persan. Aujourd'hui, l'union fédérale, en traçant une ligne de démarcation entre ses membres, facilite l'essor de ces pernicious préjugés, qu'il est du devoir de tout gouvernement de déraciner, parce qu'ils conduisent directement à des troubles et à des hostilités. On peut aussi se demander si l'existence des petites communautés est souhaitable en elle-même pour le perfectionnement de la société. Sans doute, on peut espérer que les plus nobles facultés de l'esprit public prévaudront dans une nation ainsi constituée, et que le sentiment patriotique y sera toujours fortement excité, ou, tout au moins, qu'il ne fera jamais défaut. Au lieu d'être perdu dans l'immense multitude d'un grand État, chaque individu sent sa valeur et son importance. Mais cet avantage est plus que contre-balancé par les maux inhérents aux idées étroites et peu éclairées qui dominant dans les communautés ainsi restreintes, et surtout par l'agitation qui se produit nécessairement parmi le peuple, lorsque chacun prend autant d'intérêt aux affaires de l'État qu'aux siennes propres. Il en résulte alors un zèle exagéré, des habitudes de turbulence, des dispositions à la violence et à l'avidité, qui ne sont guère compatibles avec la paix de la communauté; ce qui amène,

dans la même proportion, de la part de chaque citoyen, une négligence de ses affaires privées contraire aux lois de la prudence, fâcheuse pour les liens de famille, et qui porte atteinte à l'aménité du caractère et à la douceur des mœurs.

Il paraîtrait, d'ailleurs, beaucoup plus facile de poser les limites dans lesquelles une union fédérale devrait être renfermée lors de son établissement, qu'il n'est aisé de fixer celles dans lesquelles le système représentatif peut aisément fonctionner, car le gouvernement central est nécessairement faible dans une fédération. Il représente plutôt une sorte de congrès d'ambassadeurs de plusieurs pays, que le conseil d'une seule nation. Chacun est animé de zèle pour son propre état, et personne ne prend intérêt à la prospérité générale; mais un gouvernement représentatif peut s'étendre à un plus grand État, et ceux qui le composent peuvent exercer une autorité à la fois vigoureuse et réfléchie, s'occupant des intérêts de chaque partie en songeant au bien général de la communauté.

2° Ce serait une immense erreur de supposer que le seul avantage du système représentatif est celui qui nous a frappé tout d'abord, c'est-à-dire de permettre au gouvernement populaire de s'appliquer à des pays d'une vaste étendue. s'en faut même de beaucoup que ce soit le plus grand avantage de ce système. Il en est un bien plus important, dont nous allons nous occuper. Son principal mérite est d'opposer un obstacle au gouvernement de la populace, en y substituant un corps peu nombreux d'hommes aux mains desquels tous les pouvoirs du peuple sont confiés. Cela met à l'instant un terme aux réunions tumultueuses et aux actes irréfléchis des grandes assemblées populaires. On ne peut plus se rendre maître du terrain par de simples clameurs, et les actes de violence sont ainsi bannis des assemblées publiques. La seule diminution du nombre de ceux qui composent ces assemblées aurait cet effet, si, au lieu de cinq ou six mille personnes, deux ou trois cents seulement devaient se réunir, quand même elles seraient choisies, et choisies sans distinction dans le sein de la même assemblée, de façon que les deux réunions fussent composées des mêmes éléments; les

procédés de la réunion la moins nombreuse seraient empreints de plus de mesure, ses décisions subiraient moins l'influence du premier mouvement, et ne seraient pas la conséquence de l'enthousiasme ou d'une effervescence momentanée.

3° Le système représentatif est plus favorable à l'existence d'un bon gouvernement aussi bien qu'à la tranquillité publique, parce qu'il permet aux citoyens de se réunir pour s'occuper d'affaires dans des assemblées moins nombreuses, que s'ils étaient obligés d'agir pour eux-mêmes. La réduction du nombre serait à elle seule un avantage essentiel. Les mêmes affaires fussent-elles discutées devant cette assemblée, et les mêmes pouvoirs exercés par ses membres ; cela vaudrait mieux que si le corps tout entier, non divisé et non représenté, exerçait directement le gouvernement. Des hommes en petit nombre sont toujours plus réfléchis dans leurs actes, moins sujets à s'exalter et à se laisser aller à des mouvements passionnés, que lorsqu'ils sont trop nombreux, et ceux-là mêmes qui, dans une réunion privée, peuvent entendre raison et prendre de sages décisions, peuvent, sous l'influence contagieuse de la multitude, fermer l'oreille au bon sens et prendre les résolutions les plus absurdes. Par conséquent, si le pouvoir suprême pouvait être divisé de façon à laisser une petite réunion décider d'une matière, tandis qu'une autre fraction déciderait d'une autre ; ou si, par une sorte de constitution fédérale, toutes les affaires étaient discutées et élucidées par la communauté tout entière se réunissant en petits corps séparés, communiquant le résultat de leurs différentes délibérations à un conseil central, ou bien au magistrat exécutif, on suivrait ainsi une ligne plus rationnelle que si les mêmes individus étaient agglomérés dans un grand corps et décidaient souverainement de toutes choses dans leurs assemblées. De même si, sur chaque question importante, les différents corps constitués dans tous les Etats qui ont un gouvernement représentatif, devaient donner leurs instructions à leurs députés, et si ces députés étaient tenus de suivre ces instructions plutôt comme ambassadeurs que comme représentants, ce serait déjà une grande amélio-

ration sur l'ancienne constitution du gouvernement populaire. Comme système représentatif, il pécherait contre tous les usages fondamentaux, mais l'amélioration serait immense, comparée à l'ancien système.

4° D'ailleurs ce n'est pas tout ; ces corps restreints de représentants, ainsi choisis, sont plus responsables que les corps plus nombreux qui les désignent ; ils agissent davantage sous l'influence de l'idée qu'ils ont personnellement à répondre de ce qu'ils font. Chaque individu dans un corps restreint sent que ses concitoyens le regardent comme l'auteur des mesures adoptées. Dans un corps nombreux la responsabilité étant plus divisée, personne ne la sent peser sur soi.

5° Les corps restreints ne sont pas composés des mêmes éléments que les grands corps constitués, et nous arrivons maintenant à la qualité la plus importante du système représentatif. Le nombre considérable d'imbéciles et d'ignorants qui se trouvent dans toute communauté écrase le petit nombre de gens instruits, sages et réfléchis. La totalité des citoyens se réunissant pour discuter des mesures, et se décider selon le bon sens et les lumières, agit plutôt selon la folie et l'ignorance de la multitude, qui forme nécessairement la grande majorité d'une assemblée populaire, tandis que les représentants choisis en raison de quelques qualités qui les distinguent de la multitude donnent par cela même la garantie qu'ils ont des facultés propres aux fonctions de gouvernants. Chez l'un d'eux ce sera une plus grande intelligence, chez un autre de plus grands biens, chez un troisième, une plus haute naissance, chez un quatrième des connaissances plus étendues. Chez presque tous l'intégrité ou l'honorabilité du caractère sont des raisons qui doivent déterminer le choix. La prudence et la discrétion, qui sont elles-mêmes des vertus mères ou gardiennes de toutes les autres vertus, ne sont presque jamais négligées dans le choix que l'on fait des personnes appelées à agir pour la communauté dans la conduite de ses plus importantes affaires. De cette façon l'influence des étourdis, des fous, des scélérats, est réduite à peu de chose, car généralement parlant, les mêmes personnes qui sont incapables d'être elles-

mêmes chargées du pouvoir et qui en feraient mauvais usage, sont très-capables de bien choisir leurs représentants. Il y a moins de chances qu'on se conduise avec insouciance, ou qu'on se laisse corrompre, quand il s'agit d'élire un représentant que s'il est question de gouverner l'État.

6° Il en résulte un autre avantage propre au principe représentatif, et presque égal au premier : le seul objet dont un comité d'électeurs ait à s'occuper étant restreint au choix de ses représentants, il lui est plus facile de se décider à ce sujet que d'avoir à s'occuper de toutes les matières soumises aux gouvernants d'un pays. Les mêmes hommes dont l'incapacité est trop notoire pour permettre de leur confier la décision des questions relatives soit à la politique extérieure soit à la jurisprudence ou à l'économie politique, peuvent être considérés comme suffisamment capables de choisir quelqu'un pour les représenter. Il n'est pas nécessaire d'avoir une très-grande somme d'instruction, et même une grande connaissance du caractère des hommes pour pouvoir dire lequel des différents candidats est le plus capable, le plus prudent ou le plus respectable.

7 Ces hommes ainsi choisis sont en raison des qualités qui les ont recommandés aux suffrages des électeurs, moins exposés à se laisser corrompre, moins guidés par un intérêt sordide et moins exposés à faire des actions méprisables. Leur petit nombre et leur responsabilité individuelle leur font craindre bien davantage de commettre des actes entachés de corruption, quel que soit d'ailleurs le peu de cas qu'ils puissent faire d'une conduite honorable et d'une réputation intacte. Ces mêmes hommes qui au milieu d'une multitude considérable seraient accessibles à la corruption ne voudront pas se laisser acheter quand ils seront membres d'un corps restreint : ainsi les électeurs peuvent être corrompus et cependant les personnes nommées par de si honteux moyens, je dirais plus, par la corruption la plus effrontée, ces personnes peuvent être fort éloignées de mal user des fonctions qu'elles ont ainsi obtenues. On ne peut accorder qu'une faible confiance à l'honnêteté d'une multitude appelée à se prononcer sur de certaines questions dont la solu-

tion importe à de grands propriétaires, qui ont intérêt à employer la corruption. Cependant ces mêmes grands propriétaires auraient grande peine à agir dans l'ombre sur les représentants de ces assemblées corrompues. Si quelqu'un en doute, qu'il remarque seulement combien souvent l'accusation de corruption est portée contre des collèges électoraux, et généralement avec l'absolue conviction que l'imputation est vraie malgré la difficulté d'en démontrer la vérité, et combien il est rare, au contraire de voir une accusation ou même un soupçon analogue dirigé contre un membre d'une assemblée représentative. J'ai siégé au Parlement pendant trente-trois ans et je n'ai jamais entendu élever un soupçon contre l'honnêteté d'un de ses membres, excepté dans un très-petit nombre de cas de *Bills* particuliers réclamés par des compagnies d'actionnaires. J'ai été plus d'un quart de siècle au Parlement avant d'avoir entendu même murmurer pareille chose, et je suis aussi certain que je le suis de mon existence, que durant cette période tout entière, aucun acte ressemblant à de la corruption n'avait été pratiqué par un seul membre des deux chambres. Je doute que pour les élections qui ont eu lieu durant cette période beaucoup d'électeurs aient été influencés dans l'exercice de leurs fonctions sacrées par un motif de corruption ou tout autre motif semblable.

8° Un des plus grands avantages de la représentation est encore d'assurer la fidélité et la régularité dans l'exercice des fonctions politiques. Dans quelque endroit que ce soit, quand le peuple est le maître, il est rare qu'il mette une constante application à remplir ses devoirs publics ; les détails de l'administration ne peuvent l'intéresser ; il faut pour les bien posséder trop de temps et de patience ; son labeur habituel, son travail de chaque jour pour gagner son pain quotidien lui rendent impossible l'assiduité à une réunion publique. Nous devons nous souvenir de la difficulté que rencontrait à Athènes l'observation de la loi qui réclamait la présence des citoyens aux assemblées. Même parmi cette nation d'hommes politiques, il était nécessaire d'attirer les gens par l'appât du gain et quelquefois de les contraindre

par la force. Le principe de division du travail n'a jamais été plus heureusement appliqué que par le système représentatif; laissant au peuple la fonction qu'il est capable d'exercer, il donne à faire aux députés la besogne qui leur convient le mieux, et de cette façon il obtient que cette besogne soit faite et même qu'elle soit bien faite.

9° On doit également se souvenir que ce n'est pas l'exercice du pouvoir remis directement entre ses mains qui assure le mieux la liberté et les droits du peuple, mais l'existence de quelques corps d'hommes d'élite choisis dans son sein et capables de conserver pour lui ces biens d'une si grande valeur. Contrôler lui-même ceux qu'il a chargés de veiller au maintien des franchises publiques, garder le droit de les nommer, et celui de les destituer, voilà tout le pouvoir dont le peuple a besoin pour la sécurité de ses libertés. Tout pouvoir autre que celui-là, même si le peuple avait les qualités nécessaires pour le bien exercer, lui serait absolument inutile; les députés peuvent le protéger tout aussi efficacement qu'il se protégerait lui-même; et en fait, les députés peuvent beaucoup plus efficacement protéger les libertés de leurs constituants que leurs constituants ne pourraient les protéger eux-mêmes. Des hommes faisant partie d'un corps considérable sont beaucoup moins sur leurs gardes contre les empiètements. Ils se montrent bientôt fatigués d'une veille constante et se laissent plus facilement aller au sommeil. L'intrigue peut aisément les diviser en différents partis, et ils sont bien loin d'être à l'abri de la corruption. Les mesures qu'ils prennent pour résister à un ennemi commun, étranger ou intérieur, ne sont jamais entourées d'autant de sages précautions, ni exécutées avec autant de vigueur que si l'exécution de cette tâche était confiée à un corps restreint d'hommes capables et expérimentés. Ceux-là seront sans cesse en éveil; ils n'ont pas à s'acquitter d'autres devoirs, ni d'autres affaires à suivre. De cette façon les libertés des peuples sont plus assurées entre leurs mains, et le véritable pouvoir du peuple, le seul qu'il puisse exercer en toute sécurité, celui des élections est plus sûrement

conservé que si le gouvernement tout entier lui appartenait en propre.

10° Il n'est pas sans importance de remarquer à propos du sujet qui nous occupe que le système représentatif donne aux habitants disséminés de la campagne la possibilité de prendre part à l'administration des affaires publiques, tandis que si, en toute occasion, chaque citoyen était tenu d'assister de sa personne aux assemblées, le peuple aggloméré des villes participerait seul au gouvernement. Excepté dans de très-rares occasions, le peuple des campagnes ne peut guère se réunir. Les habitants des villes, au contraire, sont toujours facilement convoqués. Vous pouvez assembler les paysans une fois dans l'année ou une fois tous les trois ans pour choisir leurs délégués, mais pas plus souvent. Les gens des villes sont toujours prêts à se rendre à une réunion. On n'obtiendra aucun résultat si l'on confère également à tous les citoyens, à ceux des villes comme à ceux des campagnes, le droit de se réunir; bien plus, on les sommerait de venir tous, que ce serait encore la même chose. Aux gens des villes qui habitent près du lieu de réunion, la présence ne coûte rien; pour les paysans qui sont obligés de perdre un jour ou deux de travail, la présence devient impossible. Le paysan viendra de temps en temps pour choisir un délégué, mais jamais dans les occasions ordinaires. De là vient que dans les républiques, avant que le principe représentatif fût connu, tout le gouvernement appartenait nécessairement aux villes. Ce principe nouveau a permis aux paysans, qui forment la moitié et même plus de la moitié du peuple de prendre également part à l'administration des intérêts communs, de l'État tout entier.

11° En résumé, l'immense, l'incalculable avantage du principe représentatif, c'est qu'il assure la participation du peuple au gouvernement, sans avoir aucun des inconvénients et des dangers qui peuvent résulter de cette participation, et que nous avons précédemment signalés. L'exercice direct du pouvoir suprême par le peuple entier est assurément un système politique qui, à première vue, semble devoir lui donner plus de pouvoir dans l'administration de

ses intérêts, que le système qui pour un certain temps transfère ce pouvoir à ses représentants. Mais quand on examine la chose à fond, on s'aperçoit qu'il s'en faut de beaucoup qu'il en soit ainsi. En premier lieu, c'est un véritable abus de mots, que d'appeler exercice du pouvoir l'octroi que l'on fait à quelqu'un d'une fonction qu'il est complètement incapable de remplir. C'est comme si l'on chargeait le premier venu de couper un membre à un malade, ou d'en trépaner un autre, qui aurait eu le crâne fracturé. En second lieu les malheurs causés par la maladresse des ignorants chargés de ces opérations, retombant sur le patient lui-même, l'impropriété du terme en devient bien plus sensible encore. Appellerait-on restreindre la liberté du patient que de l'empêcher d'amputer lui-même son propre membre, ou d'introduire la scie du trépan dans son propre crâne? Le bien de tous doit être la fin à laquelle visent les bons gouvernements. Tout pouvoir qui ne remplit pas cette condition est mauvais pour l'État entier. Mais indépendamment de ces considérations, qui appartiennent à une autre partie de notre sujet, lorsque nous parlons de pouvoirs remis dans de certaines mains, nous entendons parler évidemment d'une délégation rationnelle confiée à des mains capables d'exercer le pouvoir qui leur est dévolu. Finalement, il est plus sûr et plus avantageux pour le peuple lui-même, plus avantageux au point de vue de son propre pouvoir, et c'est la question traitée en ce moment, de ne pas gouverner directement et en masse. S'il est directement investi du pouvoir souverain, ou s'il a directement part à quelque portion du gouvernement, on peut être assuré qu'il ne pourra pas le garder longtemps. Les abus inévitables et les maux certains que l'inhabile exercice du pouvoir produira nécessairement dans l'État ne sauraient manquer, après un temps fort court, d'amener une révolution, et le pouvoir direct sera transféré à quelque autre fraction de la communauté, soit à une oligarchie, soit à un souverain indigène, soit même à un État étranger; mais alors le pouvoir direct sera transféré en son entier, sans qu'on laisse au peuple aucun contrôle, pas même ce genre de contrôle; qu'il est capable de bien exer-

cer. Le souvenir des malheurs, que l'incapacité ou la corruption de la multitude auront occasionnés, fera la force de la tyrannie, fondée sur les ruines de cette démocratie. Même au temps où le peuple n'exerçait pas formellement les fonctions du gouvernement, mais possédait seulement un droit de contrôle trop constant sur ses gouvernants, de sorte que le fonctionnement salubre du principe représentatif en était gêné, et que l'influence du peuple était trop directe, on a pu voir que l'effet fatal de cette mauvaise direction ne manque jamais de faire surgir la plus rigoureuse tyrannie, et d'enlever en peu de temps au peuple tout contrôle et toute autorité dans l'administration de ses affaires. La domination de la populace qui donna naissance en France au règne de la Terreur, a permis à Napoléon d'usurper le gouvernement, de le rendre absolu, d'épuiser le pays par ses levées d'hommes, par ses guerres, jusqu'au jour où il l'a laissé fouler aux pieds des nations étrangères. Les exécutions cruelles réclamées par le peuple en Angleterre et l'influence de son fanatisme sur le Long Parlement ouvrait d'abord la voie au despotisme militaire de Cromwell, et ensuite à la restauration tyrannique des Stuarts. Le peuple romain aurait été plus puissant, dans la juste acception du mot, il serait plus longtemps resté en possession de la conduite de ses propres affaires, s'il s'était contenté du pouvoir qu'il était capable d'exercer; et les Anglais n'auraient eu besoin ni de la Restauration, en 1660, ni d'une seconde révolution en 1688, s'ils s'étaient bornés à élire leurs représentants et s'ils s'étaient abstenus d'intervenir directement eux-mêmes dans l'exercice du mandat dont ils les avaient chargés.

Il est donc pleinement démontré que rien n'est plus déraisonnable que l'opinion de ceux qui prétendent que la seule liberté dont jouissent les peuples qui sont sous le régime représentatif, est celle qu'ils exercent au moment où ils usent du droit d'élire leurs délégués. Rousseau avec le dogmatisme peu profond qui lui est habituel, affirme que les Anglais ne sont libres que dans ce seul moment. Hors

de là, dit-il, « ils sont esclaves, — ils ne sont rien¹. » Cela n'est même pas vrai, comme nous l'avons déjà vu, en ce qui concerne le pouvoir du peuple. Mais Rousseau confond le *pouvoir* avec la *liberté*. La perte de tout pouvoir direct, quand même elle serait complète, n'entraînerait pas nécessairement la perte de toute liberté. Les droits et les libertés des peuples seraient défendus encore par leurs députés, et toute tentative de pouvoir arbitraire pourrait être efficacement prévenue. Le seul danger à courir serait de voir les députés, oubliant leur devoir, et dénaturant leurs fonctions, se joindre aux usurpateurs, soit oligarchiques, soit monarchiques; mais c'est à quoi pourvoit le caractère, l'unité du mandat, et le peuple garde d'ailleurs toujours le pouvoir de renvoyer les représentants qui l'ont trahi. Voilà l'unique pouvoir qu'il soit nécessaire de laisser aux mains des peuples pour protéger leurs libertés, et nous avons montré combien ces libertés sont infiniment mieux défendues par des représentants élus, que par l'intervention directe du peuple.

Tels sont les grands et manifestes avantages qui résultent du système représentatif, et tels sont aussi les inconvénients qu'on rencontre quand on essaye d'entraver son complet et entier fonctionnement. C'est en l'étudiant ainsi sous ses formes diverses, que nous en sommes venus à considérer ce système en toute confiance comme la plus grande des améliorations, qui ait jamais été apportée dans la science du gouvernement et de la législation.

1. Cont. social, liv. III, chap. xv.

CHAPITRE IX.

MODIFICATION DU SYSTÈME REPRÉSENTATIF, PRINCIPALEMENT EN CE QUI REGARDE LE MODE D'ÉLECTION.

Jusqu'à présent nous n'avons considéré le système représentatif que d'une façon générale, et nous avons examiné les qualités qui lui sont propres sans tenir compte de la façon dont il est appliqué. Il y a plusieurs manières de mettre ce système en pratique, et il est de grande importance de les expliquer toutes. Il en est, en effet, quelques-unes qui, tout en produisant des effets considérables, et en se proposant de les modifier par extinction ou par restriction, ne sont pas toutefois de nature à fortifier ni à affaiblir directement le système lui-même. Il y en a d'autres, au contraire, qui ont pour conséquence de l'affaiblir beaucoup et de le rendre à la fois moins profitable et moins vigoureux.

Il faut ranger dans la première classe le principe de la double élection, le système des choix combinés et les divers modes de votation.

Le principe de la double élection semble avoir été emprunté au mode de votation passablement compliqué de la république de Venise, et de quelques autres gouvernements italiens. Peut-être l'idée en a-t-elle été suggérée par l'ancien système fédéral, système suivant lequel le peuple choisissait ses magistrats, et ces magistrats désignaient à leur tour des députés, qui votaient au congrès. Il n'est pas non plus impossible, que le simple exercice du pouvoir représentatif ait amené de lui-même cette modification. Les députés nommés par le peuple, se trouvant trop nombreux pour voter sur les mesures qui leur étaient proposées, auront peut-être été conduits à choisir dans le corps général des électeurs un

groupe restreint d'électeurs, ayant pour mission de désigner les représentants définitifs. Ce principe a été adopté en France sous les deux constitutions républicaines, qui ont été établies en 1791, et en 1793. Il a été maintenu sous le Consulat et sous l'Empire; on l'a gardé après la Restauration, en 1814 et 1815 dans la constitution octroyée par la charte. Il n'a été abandonné qu'en 1830. Les assemblées qui choisissaient les électeurs s'appelaient les assemblées primaires. On appelait collèges électoraux ceux qui choisissaient les députés : la constitution directoriale de 1795 attribuait un électeur à deux cents membres de l'assemblée primaire. La constitution de 1799 et celle de 1804 reposait sur un principe bien plus compliqué : la commune (ou paroisse) choisissait le dixième des électeurs qui formaient la liste de la commune : ceux-ci choisissaient le dixième d'entre eux pour former la liste départementale, et ces derniers, un autre dixième pour former la liste nationale, de façon, qu'il y avait, en résumé, un seul électeur par mille personnes, et c'était dans ce cercle ainsi restreint que les fonctionnaires et les sénateurs devaient aller choisir les membres du sénat et du corps législatif.

Toutes ces doubles et plus que doubles élections sont fondamentalement mauvaises et partent d'un principe radicalement vicieux.

1° Ce genre d'élection est tout ce qu'il y a de plus contraire au système représentatif. Quand une personne est capable de choisir un électeur, elle est capable de choisir un représentant. On peut, comme nous l'avons vu, être tout à fait hors d'état d'avoir une opinion sur une loi ou sur des règlements de police, et cependant être parfaitement capable de choisir quelqu'un qui puisse discuter et résoudre à sa place ces importantes matières. Mais si l'on suppose quelqu'un uniquement capable de choisir un électeur, comment arriver à connaître les conditions de cette capacité? Il est bien plus facile de savoir si une personne donnée est capable ou non de remplir des fonctions représentatives qu'il n'est aisé de reconnaître sa capacité électorale, parce qu'il est très-embarrassant de découvrir au juste quelles sont les qualités néces-

saïres pour faire d'un homme un bon électeur. On peut aisément arriver à prouver qu'un homme capable d'être électeur n'est pas en état de devenir un représentant, mais où le système pèche, c'est quand il faut arriver à tracer une ligne de démarcation.

2° Il y a beaucoup plus de chances de corruption dans un collège électoral restreint que dans celui qui compte beaucoup d'électeurs. Lorsque la masse des électeurs en choisit un petit nombre, qui n'ont point d'autres fonctions à remplir que d'en élire d'autres à leur tour, ceux-ci deviennent l'objectif de toutes les tentatives de corruption. Il est évident que ce sont des personnes moins dignes de considération que celles qui auraient été choisies directement pour représentants, car la confiance qu'on leur a témoignée est moindre et demande moins de capacités; en outre, leur fonction est temporaire; la responsabilité qui leur incombe est sans gravité, parce qu'elle est sans durée; ces personnes sont, par conséquent, exposées à toutes sortes de tentations, et peu capables d'y résister.

3° Mais le plus grand danger de l'élection à deux degrés est sa tendance à placer le pouvoir dans les mains de la minorité. Si tous les électeurs d'une contrée sont appelés à nommer un député, il est possible, quoique pas très-vraisemblable, que la minorité des représentants élus soit nommée par de grandes majorités de votants, et que la simple majorité des dits représentants soit nommée par de petites majorités d'électeurs. Mais cela devient beaucoup plus probable, si, au lieu de choisir le député directement, il y a une élection intermédiaire. Supposez un comté, un département ayant deux mille voix à diviser en vingt districts, chacun d'eux ayant, dans l'assemblée primaire, désigné un d'entre eux pour le collège électoral. Si les vingt électeurs se sont divisés dans la proportion de onze à neuf sur le choix du candidat, que les onze aient été choisis dans leurs assemblées primaires par cinquante électeurs contre quarante-neuf, et que les neuf aient réuni l'unanimité, alors le candidat qui a seulement eu cinq cent trente-neuf voix est élu pour représenter la totalité des deux mille votants, tandis que l'autre est

rejeté, qui a obtenu quatorze cent trente-neuf voix. C'est là, à coup sûr, un cas extrême, et qui ne se représentera pas souvent. Il est toutefois très-possible ; et les élections à double degré donnent toute facilité à l'intrigue, à la corruption et à la ruse, de la part de la minorité. Toutes les contrées dans lesquelles la population sera presque unanime, seront laissées à elles-mêmes par les intrigants, parce qu'il n'y aura pas d'espérances de succès ; mais ils porteront tous leurs efforts sur les contrées où les opinions seront partagées, afin de les violenter ou de les intimider, car c'est là que l'achat de quelques votes suffira pour faire réussir la candidature des représentants repoussés par la grande majorité de la population. Ce danger, d'ailleurs, n'a rien à voir avec cet autre péril qui naît de la corruption des électeurs ; et nous supposons, en ce moment, que les électeurs sont parfaitement incorruptibles, et que tout l'effort a été tenté dans des assemblées primaires.

Mais, bien que ce soient là de sérieuses objections contre les élections à double degré, on ne saurait dire que ce système ait directement pour effet d'affaiblir le pouvoir du peuple ou de remettre l'influence sur les affaires publiques, et la direction des affaires publiques aux mains d'une oligarchie, le gouvernement demeure encore populaire, au propre sens du mot, et le peuple reste en possession de ses droits, puisqu'il retient le pouvoir de choisir des personnes qui éliront des représentants dignes de leur choix, et susceptibles d'être elles-mêmes écartées par le prochain choix des électeurs, dans le cas où elles auraient trahi leur confiance. Donner des instructions aux députés sur tous les points de leur conduite est une chose impossible, parce qu'il est impossible de prévoir tous les événements qui peuvent se produire après une élection et avant la présentation des différentes mesures soumises au jugement des représentants ; mais donner des instructions à un électeur est parfaitement aisé, parce que le seul point à considérer est le choix du candidat appelé à représenter le district, et ce choix peut être fait immédiatement, avant qu'il survienne des circonstances nouvelles ; il résulte de là que le pouvoir du peuple et son contrôle sur

les représentants ne sont pas matériellement diminués par l'élection à double degré, et que la responsabilité du représentant n'en est pas non plus notablement affaiblie. Dans ces deux cas, cependant, le changement n'a rien d'avantageux. Le pouvoir du peuple en sera un peu diminué, et la responsabilité du représentant légèrement affaiblie.

Il y a une autre manière de procéder en matière d'élection : on peut faire des choix combinés; on peut charger un groupe d'électeurs de nommer un certain nombre de candidats, et donner à un autre groupe le droit de choisir les représentants parmi ces candidats; c'est ainsi que la totalité des électeurs ayant été admise à choisir dix candidats, les personnes jouissant d'un certain revenu peuvent, à leur tour, être chargées de désigner celui qui sera nommé représentant. Ce mode d'élection n'est pas sujet à des objections aussi sérieuses que celles dont nous avons déjà entretenu le lecteur. Mais il en rencontre d'autres d'une nature toute différente : le choix de dix candidats ou plus (il faut toujours qu'ils soient nombreux pour que les électeurs aient un libre choix) ne peut manquer d'amener beaucoup de confusion; il y a toujours à craindre que les votes venant à s'éparpiller, la minorité puisse faire passer son candidat, contre une majorité qui aura voté sans concert. Il y a une autre objection bien simple, mais celle-là est insurmontable : la classe qui choisira les candidats ou les personnes éligibles aura toujours un moyen d'usurper l'élection entière, et d'exclure toute les autres classes : il lui suffira de choisir un seul candidat capable de remplir la place de représentant, et de désigner avec lui des gens évidemment indignes; le droit de choisir sur la liste sera ainsi complètement annulé.

La manière de procéder au vote est une des modifications qui réclame un examen des plus attentifs, et cet examen devient très-important, au double point de vue du loyal exercice du pouvoir électoral et du maintien de la paix, et de la morale publique.

Trois points doivent, à cet égard, fixer particulièrement notre attention : 1° l'égalité de distribution du droit représenta-

tif; 2° la protection des votants; 3° les précautions à prendre contre l'erreur, la corruption et les dépenses.

1° Le principe qui doit présider à l'égale distribution du droit représentatif, consiste à proportionner autant que possible le nombre des représentants au nombre des habitants d'une contrée. Je dis autant que possible, car il ne semble pas absolument indispensable que le nombre des représentants soit rigoureusement proportionné au nombre des électeurs; il y a, au contraire, de sérieuses objections à cette égale distribution dans une contrée dont la population est très-inégalement répartie, et qui possède des villes très-considérables, en même temps que des contrées très-étendues, mais très-peu peuplées. Supposez qu'on applique en Angleterre le système d'une égale distribution. Ses cinq cents représentants seraient divisés de façon que la métropole seule en nommerait cinquante-cinq. Un groupe de représentants aussi nombreux, placés sur les lieux mêmes, fondés de pouvoirs d'une population si considérable, au milieu de laquelle réside le Parlement et le gouvernement lui-même, exerceraient une influence fâcheuse pour l'équilibre de la constitution et pour l'indépendance de la législature. L'exemple de Paris est encore plus frappant, car si ses habitants sont moins nombreux, le pouvoir et l'influence de la capitale de la France est, en fait, un des plus redoutables dangers de ce pays. Dans ces deux cas, la formation d'un parti et le concert dans l'action sont beaucoup plus aisés, lorsque tant de représentants sont nommés par le même collège. A cela, il faut ajouter une autre considération, commune aux deux contrées, mais qui a plus de poids en France : indépendamment de leur autorité personnelle, les grandes agglomérations populaires ont, dans les assemblées publiques, une si naturelle influence, qu'on est autorisé à leur accorder un nombre de représentants inférieur au chiffre proportionnel de la population; mais on ne peut douter, d'un autre côté, qu'il soit absurde et contraire au vrai principe du gouvernement représentatif de donner à une petite ville insignifiante de dix à douze mille habitants, comme Kendal ou Harwick, un nombre de représentants égal à tel comté du Yorkshire,

qui renferme un million d'habitants. Le système électoral, en France, est à l'abri de ce danger, car on y choisit les députés par arrondissement, sans s'occuper des villes.

Un autre principe devrait présider à la distribution du pouvoir représentatif, et celui-là consisterait à donner un représentant à toutes les classes et aux intérêts les plus considérables de la communauté. Supposez qu'il y ait une branche de commerce très-importante dans une contrée, et que les habitants de cette contrée ne soient pas assez nombreux pour nommer à eux seuls un député; on donnerait cependant à cette contrée la faculté de se faire représenter, dans l'intérêt de son commerce; et l'on accorderait ainsi des représentants aux professions importantes et aux classes considérables de la société. Notre système anglais pèche, et pèche grossièrement contre tous ces principes. Il ne reconnaît qu'une règle, l'ancienne distribution des citoyens dans les villes. Harwick et Kendal sont représentées, la première par deux membres, la seconde par un seul, parce que ce sont des villes; tandis que les contrées de la campagne contenant dix fois plus d'habitants, ne contribuent que pour un cinquième dans le choix d'un représentant. Encore une fois, c'est la propriété qui donne la qualité d'électeur, et cependant, on ne tient compte que d'un seul genre de propriété, la propriété foncière, de façon que la propriété la plus considérable après elle, c'est-à-dire les huit cents millions sterling qui appartiennent aux créanciers de l'État, n'ont point de représentants.

2° La protection de l'indépendance des votants dans l'exercice de leurs droits est un objet de première importance. Les ouvriers de la ville et de la campagne subissent l'influence de ceux qui les emploient; les fermiers dépendent de leurs propriétaires, et les boutiquiers de leurs pratiques; c'est pourquoi beaucoup de bons esprits ont pensé qu'il fallait donner à ces classes dépendantes la possibilité de voter sans contrôle, et le moyen le plus naturel d'arriver à ce résultat a paru être le vote secret.

Les avantages de cette façon de procéder sont évidents, ils sont parfaitement applicables au cas dont nous nous oc-

cupons en ce moment. Le remède est topique ; il est parfaitement calculé pour éviter le mal. Mais il y a d'autres considérations non moins importantes, dont les défenseurs de ce système n'ont pas toujours tenu suffisamment compte, et voici l'une des plus graves objections que l'on peut faire contre lui : L'exercice du droit électoral fait partie des devoirs publics ; il doit, par conséquent, engager la responsabilité de celui qui l'exerce, et il faut pour cela que le vote de l'électeur soit connu. Il est certain que le vote du représentant est beaucoup plus important que celui de l'électeur ; il n'est pas moins certain que dans l'accomplissement de son devoir ce représentant est également sujet à de fâcheuses influences. Combien d'hommes redoutent le déplaisir des cours ? Dans toutes les professions, qui peut se dire à l'abri du mécontentement de ceux qui détiennent le pouvoir ? Dans l'armée et dans la marine, que d'existences qui dépendent uniquement de la faveur du gouvernement, et peuvent être minées par son hostilité ? Et, cependant, jamais personne n'a sérieusement proposé de faire voter secrètement dans le Parlement, parce que l'on considère les électeurs comme ayant le droit de connaître les votes de leurs représentants : il faut admettre que pour ce qui regarde le vote de l'électeur, les motifs en faveur de la publicité ne sont pas aussi frappants, mais ils sont de la même nature. Le pays tout entier est en effet intéressé à ce que le droit électoral soit exercé avec la plus parfaite honnêteté, sans compter que chez les peuples dont toutes les classes ne jouissent pas du droit électoral, les classes qui en sont dépourvues sont représentées par celles qui l'exercent, et ont droit, par conséquent, de savoir comment celles-ci en usent.

Mais il y a un autre argument contre le vote secret, à savoir : qu'on ne peut jamais empêcher les hommes d'exercer une certaine influence sur ceux qui sont placés sous leur dépendance ; de quelque façon qu'on s'y prenne, ils s'inquiéteront toutefois de savoir comment ont voté leurs ouvriers, leurs fermiers ou les employés de leur commerce. L'argumentation en faveur du scrutin secret repose sur cette donnée qu'il en sera toujours ainsi, elle s'appuie sur cette

idée qu'une classe a nécessairement du pouvoir sur l'autre, et son effort consiste à diminuer ce pouvoir par tous les moyens possibles. Mais alors comment l'infortuné électeur qui a secrètement donné sa voix à l'adversaire de son patron, peut-il arriver à cacher son vote, sinon par une suite de mensonges, qu'il lui faudra prolonger d'élection en élection. Cicéron ne propose qu'un très-faible correctif : « Le secret du vote plaît au peuple, dit-il, parce qu'en lui donnant bonne contenance, il lui permet de dissimuler sa pensée, et lui laisse la facilité de faire tout ce qui lui plaît¹. » Il y a certainement de puissantes raisons pour désapprouver ce système ; à moins qu'on ne soit parfaitement certain, non-seulement que la contrainte exercée sur les électeurs est un mal qui domine généralement, mais aussi que le moyen employé pour le combattre est tout à fait efficace. Mais ce sont là deux choses qui semblent être plus que douteuses ; en effet, si les partisans du vote secret ont tout à la fois exagéré la maladie et surfait la puissance du remède, d'un autre côté, leurs adversaires en ont exagéré les fâcheuses conséquences. La vérité est que la plupart des votants, même ceux pour lesquels on réclame la protection du vote secret, voteraient exactement, de la même manière. Les circonstances qui créent cette influence dont on est si fort effrayé, agissent d'une manière bien plus directe et plus générale par la disposition naturelle qu'ont toujours les inférieurs à suivre la voie indiquée par ceux qui les dominent. Presque tous les fermiers sont naturellement portés pour leurs propriétaires, et mettent quelque plaisir et quelque orgueil à supporter le candidat de son choix. La majorité des ouvriers est toujours naturellement disposée à prendre parti pour l'homme considérable et généreux qui les emploie. Ainsi font sans exception les ouvriers de fermes, des campagnes et la plus grande partie des manufacturiers ; et les artisans feraient de même, quoiqu'ils ne soient certainement pas sous la même dépendance de ceux qui les emploient. Les boutiquiers forment la

1. Grata populo est Tabella, quæ frontes aperit hominum, mentes tegit, datque eam libertatem ut quid volunt faciant.

classe qui serait le mieux protégée par le vote secret, et pour eux cette protection serait tout à fait efficace. Quant aux fermiers, même le petit nombre de ceux qui voteraient contre leurs propriétaires ne se sentiraient pas efficacement protégés; tout fermier donnant lieu à quelques soupçons, peut être requis de faire *Pair off*¹ avec un adversaire du camp opposé, ou de s'abstenir de prendre part au scrutin, et toute la protection du secret serait ainsi éludée.

Nous aurons occasion d'examiner bientôt les avantages supposés du vote secret.

3° Nous avons à nous occuper maintenant des moyens d'éviter les dépenses, la corruption et les erreurs. Un bon système d'inscription semble l'un des plus effectifs. Il deviendra bien plus prompt et bien plus facile de procéder au vote, lorsqu'on aura pris soin d'examiner chaque réclamation dans le moment où il n'y a pas encore de contestations propres à exciter les passions, et à prévenir de justes décisions; mais cette nécessité du tableau d'inscription, et les embarras qui en proviennent, présument que la franchise électorale n'est accordée qu'à de certaines classes particulières, dont nous aurons plus tard à parler. Créer une grande quantité de bureaux de vote, et fixer un seul jour pour toutes les élections, est un des expédients les plus propres à prévenir les dépenses et à déjouer l'intrigue. On peut utilement arriver au même résultat en excluant du vote tous ceux qui ne résident pas dans le pays; il n'y a jamais de raison pour accorder à qui que ce soit le droit de voter dans plus d'un collège. Il est contraire à tout principe d'accorder, comme on fait chez nous, le droit de vote à tous les possesseurs d'une seule nature de propriété, et de n'accorder ce même droit à d'autres propriétaires qu'à la condition d'une certaine résidence.

Les dangers de la corruption sont ceux dont il y a lieu de se préoccuper davantage, quand il s'agit des défauts du sys-

1. On appelle en Angleterre faire *Pair off*, l'engagement que prennent deux personnes qui votent en sens opposé de ne pas prendre part au scrutin, et de sortir ensemble, sans avoir voté, de la salle où l'on reçoit les votes.

(Note du traducteur.)

tème représentatif; et beaucoup d'honnêtes gens ont, avec confiance, proposé le vote secret comme le moyen le plus sûr de parer à cet inconvénient. J'avoue que je ne suis pas du tout de cet avis. Supposons un siège au Parlement ardemment contesté; supposons que les moyens de corruption restent les mêmes, et qu'il y ait de part et d'autre la même disposition à vendre et à acheter les votes. On s'aperçoit qu'en pareil cas le secret du vote donnera naissance à une sorte d'arrangement qui est de nature à augmenter plutôt qu'à diminuer la corruption. Un groupe d'agents se formera aussitôt qui fera marché avec les candidats, leurs fondés de pouvoir, ou leurs amis, pour stipuler une certaine somme en cas de succès, sans rien demander dans l'hypothèse d'un échec; les personnes ayant ainsi passé contrat pour mille livres sterling iront immédiatement s'entendre avec des subalternes qui recevront à leur tour cent ou cinquante livres sterling si leurs candidats l'emportent, et rien dans le cas contraire. Ces agents subalternes ont intérêt à procurer le plus de voix qu'ils peuvent pour les cinq sixièmes de la somme convenue, en gardant pour eux-mêmes le dernier sixième, et chaque votant qu'ils ont ainsi gagné ne recevra lui-même son paiement qu'en cas de réussite. De cette façon, chacun des contractants et des sous-contractants, et le votant lui-même, sera directement intéressé dans le succès du candidat. Et on verra surgir de cette façon une multitude d'agents de corruption, telle que n'en aura jamais produit l'ancien système. Qui peut douter un moment que ce nouveau mode de corruption ne soit beaucoup plus efficace et plus général qu'aucun de ceux qui peuvent être actuellement en vigueur?

On a quelquefois pensé à priver du droit de représentation les collèges qui se sont laissé prendre en flagrant délit de corruption; ce serait un rude et grossier remède auquel on pourrait reprocher d'atteindre également, dans le présent et dans l'avenir, les innocents et les coupables; et, par-dessus tout, c'est un moyen qu'on ne saurait mettre en usage pour arrêter la corruption dans les collèges considérables. Il a dernièrement été prouvé que plus de deux mille personnes s'étaient laissé corrompre dans une élection à Liverpool.

Qui a jamais songé à priver cette grande ville de son droit électoral ? Et, cependant, nulle part la corruption ne s'était étalée sur une plus grande échelle. Il ne faut jamais oublier que le droit électoral n'est jamais concédé à titre de faveur ou de privilège aux habitants d'une contrée, mais seulement comme un moyen de les faire contribuer à la formation du corps législatif, qui doit représenter le pays tout entier.

Une très-large extension du droit électoral semble être, après tout, le remède le plus effectif et le plus sûr. S'il n'y avait pas de petits collèges actuellement en possession du droit de nommer des représentants, si ceux qui ne comptent pas cinq mille votants n'étaient pas admis à choisir des représentants, il n'y aurait plus telle chose que la corruption électorale, et l'on en aurait entièrement fini, et pour jamais, avec un des plus grands inconvénients du gouvernement populaire.

CHAPITRE X.

MODIFICATION DU PRINCIPE REPRÉSENTATIF. — RESTRICTIONS DU DROIT DE VOTE.

Aucun des moyens dont nous avons parlé comme ayant pour but de modifier le système de la représentation, n'est de nature à rendre son principe moins pur, à diminuer sa force, ou à gêner par son usage un gouvernement populaire; à l'exception du vote à deux degrés, il n'y en a pas, au contraire, qui ne puisse contribuer à le maintenir, à le purifier et à l'améliorer.

Nous avons maintenant à nous occuper de changements d'un caractère bien différent dont l'objet est d'affaiblir, et, pour ainsi dire, de vicier le principe représentatif, en rendant moins populaire le système dans lequel il serait introduit.

Nous avons examiné le changement qui consiste à donner à la plus grande partie du peuple le pouvoir de choisir ses candidats. Cette modification rentre dans le premier système; il eût appartenu au second, si le choix du candidat eût été remis à une classe particulière de la nation, ou à des personnes pourvues d'un certain revenu, le peuple en masse ne pouvant faire ses choix que dans les groupes ainsi désignés. De cette manière, si le peuple choisit directement ou par l'élection à deux degrés, et si le pouvoir exécutif choisit à son tour parmi elles, le changement appartient au système dont nous nous occupons en ce moment, à moins que le peuple n'ait le droit de choisir ses candidats d'une façon absolue, et de renforcer ses droits en choisissant une seule personne pour chaque vacance.

Une autre modification qui restreint également le droit

de l'électeur est celle qui impose certaines conditions aux personnes choisies comme représentants. Quelquefois on a demandé un âge au-dessus de celui que la loi prescrit pour l'administration de ses propres affaires. En France, après la Restauration, on ne pouvait faire partie de la Chambre des députés qu'à l'âge de quarante ans; quelquefois, la personne élue devait faire elle-même partie du corps électoral; telle était la loi en Écosse avant l'année 1832. Un titre de propriété ou un cens est la garantie le plus souvent exigée. En Angleterre, excepté les membres des universités et les fils aînés de pairs, il faut avoir un revenu de six cents livres en propriété foncière pour représenter un comté et trois cents livres pour représenter une ville. Les fils aînés des personnes qui ont qualité pour représenter un comté sont présumés offrir les mêmes garanties; il est clair que rien n'est plus absurde et plus inconséquent que cette faculté; car tandis que la constitution du Parlement reconnaît le droit des villes à être représentées, elle les oblige en même temps à choisir pour leurs députés des propriétaires fonciers; il serait tout aussi juste d'obliger les comtés à choisir des négociants pour les représenter. Un homme peut avoir un million dans les fonds publics, ou un capital aussi considérable engagé dans le commerce, et cependant on ne le considère point comme capable de représenter une ville commerciale, à moins qu'il n'ait aussi trois cents livres de rente en terre. Est-il besoin de dire que cette loi a toujours été éludée? Le candidat n'ayant jamais été obligé de remplir ces conditions qu'au moment de son élection, et au moment où lorsqu'il vient prendre siège à la Chambre, il se procure un titre de propriété dont il se défait aussitôt qu'il a pris possession de son siège.

Il faut cependant ajouter qu'il ne peut rien y avoir de plus théorique et de moins pratique que la grande objection souvent faite par les réformateurs exagérés, contre la garantie du cens. Ils pensent que cette garantie exclue du Parlement les classes moyennes ou inférieures, et ils proposent, en conséquence, non-seulement d'abolir ces garanties, mais de payer les services des membres du Parlement

comme ils l'étaient dans l'ancien temps. Le seul résultat de cette combinaison serait d'augmenter considérablement la corruption. La rétribution des membres du Parlement ne peut avoir qu'un effet insignifiant, si même il en a un, parce que les personnes de cette classe choisiront bien rarement un des leurs, par suite de la jalousie qu'ils ont habituellement les uns des autres, sentiment qui les porte toujours à choisir un de leurs supérieurs.

Mais la suppression de tout cens ne saurait avoir un effet de cette nature. Quelle ville, quel collège électoral choisira jamais un artisan ou un laboureur pour représentant, alors même que le droit de vote serait général ! Et quel artisan et quel petit commerçant laisserait là ses occupations pour régler les affaires du pays ! Il est clair que dans de semblables conditions, ces personnes seraient plus accessibles à la corruption que celles qui jouissent d'une fortune indépendante. Cela se passe de démonstration. Leur éligibilité ou leur élection ne saurait être d'aucun avantage pour le pays.

De toutes les combinaisons qui peuvent avoir pour but de restreindre le droit populaire, la plus importante est celle qui consiste à imposer certaines conditions aux électeurs eux-mêmes, et qui les oblige ainsi à choisir leurs représentants dans une certaine classe de la société. Le point de départ de cette combinaison est d'un côté la prétendue crainte que l'on a de la violence populaire dans les élections, et surtout l'idée que l'on ne peut avec sûreté s'en remettre à la voix populaire en ce qui regarde les affaires publiques. La première de ces raisons a été mise en avant dans le quinzième siècle (Henri VI) par notre Parlement, à une époque où il désirait exclure les tenanciers les plus pauvres du droit électoral, les membres pour le Parlement ayant été jusqu'à cette époque choisis par les cours des comtés, composées de tous les tenanciers sans exception, tandis que de nouveaux statuts n'accordaient ce droit qu'aux possesseurs d'un revenu de quarante schellings, somme égale à quarante livres sterling de notre temps. On a toujours donné cette même crainte comme un motif pour nos tribunaux de s'opposer à ce que

la généralité des citoyens prissent part aux élections des officiers des corporations municipales ; et cette considération a, jusqu'en 1832, réduit à un très-petit nombre les électeurs de chaque cité. Le Parlement écossais dans le quinzième siècle (1469) a limité le droit d'occuper les charges municipales aux magistrats alors existants, qui avaient en même temps qualité pour nommer eux-mêmes aux places vacantes dans leur corps ; et ces magistrats avaient seuls le droit d'élire les membres du Parlement. Un siècle et demi après, les villes des Provinces-Unies ont pris elles-mêmes une semblable décision, et cet exemple a été généralement suivi dans presque toutes les autres parties du continent ; mais la vraie et réelle raison de cette importante restriction est la croyance qu'on ne saurait avoir confiance dans le peuple lui-même. Ceux qui pensent ainsi, et malheureusement c'est la grande majorité des personnes qui possèdent de l'influence dans les Parlements de France et d'Angleterre, ont été amenés à ne concéder le droit de voter qu'à ce qu'ils considèrent comme formant la portion du peuple digne de confiance, c'est-à-dire celle qui jouit d'un certain bien-être ou qui fait partie de certaines corporations. Posséder quelque bien-être ou faire partie de certaines corporations ne sont pas cependant des garanties par elles-mêmes ; les conditions de fortune ne peuvent être prises que comme indiquant certaines conditions de respectabilité ; mais on pense que les personnes qui jouissent de considération dans leur pays, qui possèdent quelques lumières, qui ont quelque connaissance des affaires et sont connues pour leur intégrité, n'abuseront pas du droit de choisir leurs représentants. En France, le paiement d'une imposition directe est le *critérium* de la respectabilité ; on exige même aujourd'hui une somme considérable. Dans la première constitution (1792), on n'exigeait pour les électeurs à l'assemblée primaire que la valeur de trois jours de travail, environ quinze francs. Pour les collèges électoraux, il fallait la valeur de deux cents journées de travail, ou environ trois cents francs. On ne saurait faire contre cette garantie les mêmes objections que contre celles qui sont exigées en Angleterre ; mais on peut se de-

mander si le droit d'un corps constituant doit dépendre du revenu, car le revenu peut se modifier d'un moment à l'autre, et des classes entières du peuple risquent de voir ainsi changer continuellement leurs droits électoraux.

Il n'est point nécessaire d'insister sur les graves conséquences du système anglais, qui sépare d'une façon si absolue les électeurs du reste de la nation, qui prend la richesse pour gage de la respectabilité, et cependant ne reconnaît pas le droit de vote à l'homme qui possède un million de fonds publics ou de créances hypothécaires, tandis qu'il accorde la franchise électorale aux locataires d'une baraque s'il paye seulement dix livres sterling à son propriétaire. L'absurdité consiste à considérer la richesse seule comme une garantie et à rendre cette garantie illusoire par la petitesse de la somme exigée, de façon qu'à vrai dire la garantie elle-même n'existe plus, à supposer que la richesse ait jamais pu en servir. Elle ne peut devenir un gage de la respectabilité de l'électeur que si l'on exige une rente un peu considérable. Fixer la somme de dix livres ou de quarante schellings de rente pour créer un électeur, c'est une plaisanterie pas trop différente de celle qui consisterait à déclarer qu'afin de se procurer de bons et solides soldats, on n'en prendra pas au-dessous de la taille de quatre pieds. Voici encore une autre grave inconséquence des conditions mises chez nous à l'électorat : nous prétendons considérer uniquement ces conditions comme des gages de respectabilité; mais nous ne nous en souvenons plus lorsque nous passons à la pratique, et nous regardons alors la propriété elle-même comme seule capable de fournir des gages suffisants. S'il en était autrement, pourquoi exigerions-nous que telle propriété restât aux mains du votant? Si la possession d'une certaine somme d'argent a fait considérer quelqu'un comme digne d'être mis en possession du droit électoral, pourquoi la perte de cette somme le ferait-elle déchoir? Et pourquoi ne serait-il pas digne de confiance cette année comme il l'était l'année dernière? Son activité, sa sobriété, ses connaissances et son jugement s'en sont-ils donc en allés avec son argent? Soyons au moins conséquents avec nous-

mêmes, et sachons reconnaître que la capacité d'une personne, lorsqu'elle a été une fois reconnue, ne peut plus être mise en question. Sous peine d'être parfaitement inconsequente, la règle devrait être : quiconque aura été électeur restera toujours électeur.

Mais il semble, si cela est possible, qu'il soit encore plus absurde de prendre un tel principe ou tout autre principe que ce soit pour point de départ du droit électoral, s'il n'y a pas une absolue impossibilité d'acquérir ledit droit électoral directement, ou du moins par quelques autres moyens plus faciles. Si l'on regarde la possession de la richesse comme une preuve de connaissance et de bon sens, il faut convenir qu'il y a chance d'erreur, car un homme peut être riche et parfaitement sot et ignorant. Il n'y a pas moins de chances d'incertitudes si l'on prend la richesse comme un témoignage d'intelligence, de bonnes mœurs et d'honorabilité. La meilleure garantie sera toujours une bonne éducation ; car le goût de l'étude et le soin de s'instruire sont incompatibles avec l'ignorance et les habitudes d'une vie paresseuse et dissipée. Mais nous ne nous soucions pas de ces garanties. Nous sommes comme le chimiste qui cherchant de l'or s'imaginerait en trouver dans une composition capable ou non d'en contenir quelques parcelles, et qui négligerait le lingot de pur métal ou les grains de poussière d'or.

Les exclusions que notre système électoral prononce contre les membres les plus considérables et les plus méritants de la société sont un mal sérieux et sont de nature à le discréditer. Tous les locataires, toutes les personnes logeant en garnis, toutes celles qui ne possèdent point de maison à elles appartenant, ne peuvent voter dans les villes ; les plus ingénieux artisans, les hommes dont l'industrie et le talent sont les meilleurs soutiens de notre grandeur commerciale, tous ceux qui ont porté chez nous les arts à une si grande perfection que leurs œuvres rivalisent avec celles de tous les autres siècles et de tous les autres pays, le corps entier de notre marine marchande qui expose sa vie pour étendre partout notre vaste commerce, bravant avec courage tous les

dangers, triomphant avec habileté de toutes les difficultés, tous nos hommes de littérature et de science dont les travaux infatigables font l'illustration de leurs pays et l'ornement de leur siècle, et font la gloire de leurs compatriotes, n'en sont pas moins exclus du droit électoral, par une loi qui se propose avant tout de tracer une ligne infranchissable entre l'ignorance et l'intelligence. A coup sûr, la ligne est tracée, mais l'intelligence est du côté des exclus.

Il y a encore une autre objection très-sérieuse contre tout système qui fait dépendre le choix électoral de la seule propriété. Comme nous l'avons déjà dit, s'il s'agit d'une très-petite propriété, la garantie de respectabilité est insuffisante ; si la propriété doit être importante, le nombre des exclus sera trop considérable. En réalité, la possession d'une petite propriété n'est pas à elle seule une garantie. Si l'on exige davantage, on crée immédiatement une oligarchie ; si l'on se contente de moins encore, il n'y a plus de garantie d'aucune sorte. On ne saurait nier le mal qui résulte d'un abaissement trop considérable des conditions du droit électoral. Il a pour effet de créer partout un nombre de personnes qui ne possédant rien autre chose que leur droit électoral, sont en butte aux intrigues de tous les agents de corruption. Il n'y a pas à espérer qu'aucune mesure législative, ni aucune sévérité judiciaire puisse jamais remédier efficacement à ce mal désolant. Aussi longtemps que la place de représentant sera l'objet de la compétition des hommes ambitieux, on verra toujours les personnes riches rechercher cet honneur à prix d'argent ; et leurs amis, même ceux qui dédaigneraient pour leur propre compte l'emploi de pareils moyens, les aideront de leur bourse ; aussi longtemps qu'il existera des moyens de corruption, et qu'on n'hésitera pas à les employer, les collèges électoraux peu considérables seront les victimes des tentations dont on les entourera. Le seul remède efficace est d'accroître beaucoup le nombre des votants ; et dans le cas où cela serait impossible, d'augmenter considérablement l'étendue des districts électoraux. Si le respect superstitieux du passé nous porte à vouloir garder les noms de ces districts, si nous reculons devant l'idée de changer politi-

quement quelque chose à la division territoriale du royaume, si nos vieilles associations locales sont trop puissantes pour supporter l'outrage d'un aussi grand changement, voilà qui est pour le mieux; nous aurons ainsi donné complète satisfaction à nos sentiments romanesques; mais alors ne nous refusons pas à ouvrir les yeux sur le prix que nous coûte cette indulgence sentimentale : c'est la consécration des pratiques les plus corrompues qui puissent abaisser et dégrader un peuple libre; c'est le développement d'une immoralité tellement flagrante que les amis de la liberté sont en droit de se demander si ce n'est pas payer trop cher le gouvernement populaire que de l'acheter par le sacrifice de toutes les vertus publiques.

• Les partisans d'un système électoral aussi exclusif, ceux qui aiment à s'attarder dans les vieilles voies, devraient cependant se rendre compte de ce qu'il y a d'essentiellement moderne dans l'invention de ces soi-disant garanties; on ne les trouve point à l'origine de la constitution de ce pays, ni d'aucun de ceux qui au temps de la féodalité ont adopté le système des assemblées générales. On convoquait autrefois sans aucune distinction les grands ou les petits barons au conseil (*colloquium*), ou parlement; on y faisait ensuite comparaître la bourgeoisie des villes, qui dans les premiers temps s'y est souvent présentée en personne, comme cela est arrivé nombre de fois en France. D'ordinaire, sur le continent et toujours en Angleterre, elle a été invitée à y envoyer des représentants. Dans ce pays, et plus tard en Ecosse, les plus petits barons ont été invités à envoyer des députés sans se présenter de leur personne. Nous savons de la façon la plus positive, qu'en Angleterre aussi bien qu'en Écosse, ces francs-tenanciers ont au début toujours voté sans qu'on exigeât d'eux aucune garantie exclusive; l'on a toute raison de penser qu'il en était de même pour la bourgeoisie sans aucune exception. Cela paraît certain, puisqu'il n'y a point trace dans notre histoire d'aucune loi restreignant la franchise électoral ou lui imposant aucune condition. Personne à cette époque ne se souciait beaucoup d'être élu; et l'on ne considérait pas comme un avantage à offrir

ce qui faisait à chacun l'effet d'un fardeau à accepter. Dans presque aucune circonstance, l'ancienne loi de ce royaume n'a établi de distinctions ni fixé de conditions pour l'exercice du droit électoral. Il serait difficile de citer un autre exemple que celui du douaire, lequel exemple est emprunté à la loi civile et se fonde sur la division de la propriété en trois parts, l'une appartenant aux enfants et les autres aux exécuteurs testamentaires du propriétaire décédé; d'où il résulte que dans l'ancienne constitution de l'Angleterre et des autres pays, il n'a jamais été question du système des garanties électorales.

Cela ne serait point une raison pour repousser ce système s'il y avait quelque avantage essentiel à l'introduire dans une constitution bien organisée. Il semble d'abord évident qu'il y a lieu de s'inquiéter avant tout de la nature de la constitution dans laquelle il s'agirait de l'introduire; avec un peu plus d'attention on arrive à s'apercevoir qu'il n'en est pas ainsi, et que la valeur de ces garanties ne dépend pas de la forme du gouvernement auquel on les applique. Le principe représentatif ne peut jamais, dans quelque système politique que ce soit, avoir d'autre but que d'appeler le peuple à prendre part au gouvernement. Cette part peut être plus ou moins grande. Elle dépendra toujours entièrement de la somme du pouvoir que le peuple exercera par l'intermédiaire de ses représentants; mais elle ne dépendra pas du tout de la façon dont ces représentants seront élus, ni de la proportion dans laquelle le peuple sera admis à les élire. On peut supposer des circonstances dans lesquelles les représentants du peuple n'auraient presque pas d'influence: par exemple si l'aristocratie ou le souverain avaient seuls le droit de prendre l'initiative des mesures, ou si l'assemblée populaire était privée du droit de disposer des impôts, ou si dans l'État le souverain et l'aristocratie pouvaient légiférer à eux seuls, il est clair que le gouvernement ne serait plus que de nom un gouvernement populaire; il ne le serait pas encore davantage alors même qu'un électeur sur vingt pourrait élire un représentant, ni dans l'hypothèse que le droit électoral appartiendrait seulement à ceux qui auraient un

revenu de cent livres sterling, ou qui payeraient dix livres sterling d'impôt direct. Par contre, ce serait un gouvernement populaire celui où les représentants du peuple auraient seuls le droit d'initiative, et dans lequel le souverain et l'assemblée populaire pourraient légiférer à eux seuls ; et peu importerait que tous les habitants du pays ou seulement une certaine quantité aient été admis à prendre part à l'élection. En vérité, si les garanties exigées pour l'exercice du droit électoral sont de telle nature que par leur élévation elles remettent nécessairement le choix des députés entre les mains peu nombreuses des classes les plus riches et les plus nobles de la société, si, comme c'était le cas chez nous en 1832, la majorité de la chambre des communes est nommée par les patriciens ou par les personnes directement placées sous leur influence, le gouvernement devient à coup sûr un gouvernement aristocratique, et cependant, à proprement parler, cela ne résulterait pas de la nature des garanties exigées pour le droit de vote, cela proviendrait de ce que le peuple lui-même aurait été entièrement exclu, et de ce que ses représentants auraient été choisis par l'aristocratie au lieu d'avoir été élus par lui-même. Le gouvernement n'est à aucun degré un gouvernement représentatif quand de semblables choix sont possibles. Le fait que l'aristocratie choisit les députés ne constitue nullement un gouvernement représentatif. Si l'on détruisait la chambre des communes, on ne pourrait continuer à appeler notre gouvernement un gouvernement représentatif, parce que les pairs de l'Irlande ou de l'Écosse seraient représentés par des députés de leur choix. Nous avons vu que la condition essentielle c'est le choix populaire. Nous appelons un gouvernement représentatif celui dans lequel le corps entier du peuple, soit en masse, soit par le moyen d'une portion considérable de ses membres, choisit des députés appelés à le représenter dans une assemblée qui relève entièrement de lui. Mais il y a des différences dont il faut tenir compte. Les garanties prises dans le sens dont nous avons parlé jusqu'à présent, quoiqu'elles ne puissent altérer la forme de la constitution, suivant qu'elles seront plus ou moins sévères, peuvent cependant

rendre la constitution plus ou moins populaire, affaiblir ou augmenter l'influence de l'aristocratie et jusqu'à un certain degré celle du souverain lui-même. Si le bas peuple était entièrement exclu du vote, il deviendrait bien plus facile aux gens riches et puissants d'exercer leur influence sur les élections, et les deux autres corps de l'État obtiendraient ainsi une plus forte influence sur les délibérations de l'assemblée populaire; il est évident que c'est là un inconvénient qu'il ne faut supporter que dans les limites les plus restreintes, je veux dire, en raison du crédit que la puissance et le rang doivent nécessairement posséder dans toute communauté. Restreindre le droit de vote dans l'intention d'augmenter le crédit des classes supérieures sur les classes inférieures, est absolument contraire à l'esprit des gouvernements mixtes; car c'est le propre de ces gouvernements d'assigner sa place à chaque classe de la société; et pour peu que les nobles y mettent quelque fermeté, ils se trouveront toujours suffisamment protégés dans leurs privilèges par le pouvoir qu'ils ont de rejeter les mesures proposées par les autres corps de l'État et d'en proposer d'autres pour leur propre compte. Si chacun des trois corps de l'État ou deux d'entre eux (à supposer qu'il n'y en ait pas davantage) ne possèdent pas un droit de *veto* sur toute espèce de mesures, le gouvernement ainsi constitué n'est qu'en apparence un gouvernement mixte. Dans ce cas les diverses natures de garanties deviennent indifférentes, lorsque le gouvernement est en réalité aristocratique; elles peuvent être indéfiniment réduites, voire même supprimées lorsque le gouvernement est en réalité démocratique; et il resterait encore démocratique alors même que les conditions mises en droit de vote seraient très-élevées.

Quels sont donc les avantages que l'on peut trouver à rechercher les meilleures garanties du droit électoral? Elles ne doivent pas avoir pour but de venir en aide aux prétentions de l'un des ordres de l'État, mais de bien faire fonctionner le principe du gouvernement. Assurer les meilleurs choix possibles et prévenir la corruption, voilà surtout les deux points qu'il faut avant tout se proposer. Les pre-

mières précautions à prendre tiennent au peu de confiance que l'on peut avoir dans l'intelligence du peuple; les secondes, à la méfiance que nous avons de sa vertu, et toutes les deux prises ensemble proviennent de la crainte que nous avons de l'influence exercée par les classes les plus intelligentes sur les membres inférieurs de la société. Quant à l'appréhension que des troubles, des rixes, quelque genre de désordre que ce soit, ou le moindre inconvénient, puisse résulter d'une extrême extension de la franchise électorale, c'est un prétexte que personne, aujourd'hui, ne saurait mettre en avant. Le système représentatif écarte la seule possibilité d'un semblable danger, puisqu'il permet de subdiviser les votants en autant de petites fractions que cela peut être demandé par les convenances du suffrage public. Ne considérons donc que les seuls avantages réels qui résultent des garanties électorales, à savoir, un bon choix de représentants et les entraves apportées à la corruption. Quelques logiciens ont prétendu que si tout le peuple était appelé à voter, les classes qui ne possèdent rien étant les plus nombreuses écraseraient la classe des propriétaires et nommeraient des représentants qui s'immisceraient dans les droits de propriété, qui rejetteraient le fardeau des charges publiques sur les détenteurs du sol, et voudraient peut-être en demander la division et la confiscation. Cela supposerait un degré d'ignorance ou d'irréflexion tel qu'on ne saurait l'attribuer à un peuple tant soit peu civilisé, qui ne doit pas ignorer qu'il n'y a de sécurité pour la société et pour la classe des ouvriers eux-mêmes que dans le respect de la propriété; cela supposerait aussi que toutes les classes ouvrières d'un même pays se seraient entendues pour voter dans le même sens. Alors, on peut se demander pourquoi, s'ils sont capables de s'entendre afin de battre en brèche la propriété, ils ne se sont pas déjà entendus pour la saisir directement. Car, assurément, ils en ont le pouvoir dans tous les pays, et cependant il n'en est pas où l'on ait éprouvé quelques craintes de ce genre, pas plus qu'on n'y a jamais redouté de voir les chevaux s'entendre tous à la fois pour ruer, et les bœufs pour mener les hommes à l'abattoir. Dans

cette hypothèse, il faudrait supposer que tous les autres ordres de l'État demeureraient spectateurs passifs de ces mesures de spoliation, qu'ils ne s'y opposeraient pas avant qu'elles fussent proposées, et qu'ils ne les rejetteraient pas quand elles leur seraient soumises. Il faudrait enfin prétendre que les biens, le rang, les talents, l'instruction, la vertu n'ont aucune espèce d'influence sur les choix que fait le peuple, qui ne possède ces avantages qu'à un degré bien inférieur, mais qui n'en est, cependant, pas entièrement dépourvu. Et comment entretenir cette crainte, lorsque d'autres personnes semblent, au contraire, redouter que les gens du peuple ne soient entièrement placés sous la domination des classes supérieures ! Je me rappelle très-bien qu'un jour je disais au dernier duc de Bedford, que son zèle pour la réforme du Parlement était d'autant plus méritoire de sa part qu'il était désintéressé, ayant quatre sièges au Parlement dont il pouvait entièrement disposer, et deux autres dont il était à peu près sûr. « Pas aussi désintéressé que vous le pensez, » fut sa réponse, « car je ne doute pas que j'aurais beaucoup plus de nominations à ma disposition si le suffrage était universel, » ce que, d'ailleurs, il était bien loin d'approuver. La vérité est que ceux qui se figurent qu'une nouvelle sorte de représentants apparaîtrait dans la chambre des communes, le jour où la totalité du peuple, et non plus un sixième seulement, comme aujourd'hui, serait appelée à voter, font preuve d'une complète ignorance de la nature humaine et du genre de relations que dans toute société les hommes ont entre eux. Il faut en même temps convenir qu'il y a lieu de mettre de certaines restrictions au droit électoral, dans le but de diminuer l'influence des aventuriers prodigues de leur argent, et que l'on peut considérer comme de vrais trafiquants politiques, et de mettre ainsi un frein à l'entraînement populaire, trop enclin à s'éprendre des mauvaises mesures, ou à s'opposer aux bonnes. La meilleure des garanties est certainement celle d'une bonne éducation, et je ne vois pas pourquoi l'application en serait impossible. Le *bill* que j'ai proposé en 1838 et 1839 exigeait une bonne éducation pour donner le droit de voter

dans les comités de l'école paroissiale; et je déclarai alors que l'un des avantages de ce projet serait de le pouvoir étendre avec facilité et sûreté à la franchise parlementaire.

On ne peut nier que toute extension de la franchise électorale ajoute aux chances de la corruption. A cette grave objection, il n'y a point d'autre réponse à faire que celle-ci : si, pour ce motif, il fallait élever les garanties électorales, on n'aurait pas d'autre alternative que de les élever si haut, que les neuf dixièmes des électeurs actuels de France et d'Angleterre se trouveraient exclus. Mais il importe beaucoup de remarquer que l'extension de la franchise électorale porte en elle-même un remède efficace contre toute corruption. Si, en admettant le peuple à choisir ses représentants, on joint à cette mesure la suppression de tous les collèges qui ont moins de cinq ou six mille votants, on aura, par cela même, porté le coup fatal à tout emploi de la corruption. C'est le grand nombre des votants qui est le véritable remède, et nullement la simple extension du droit de franchise, car il est incontestable qu'un corps d'électeurs plus nombreux et d'une condition plus élevée sera moins accessible à la séduction. La division du pays en districts plus étendus, c'est-à-dire en collèges électoraux plus nombreux, est grandement facilitée par l'admission de toutes les classes au droit de vote; et cela même devrait engager à accorder au peuple les autres avantages qu'une semblable extension lui garantirait sous beaucoup d'autres rapports.

CHAPITRE XI.

RÈGLES DU GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF.

De l'enquête à laquelle nous nous sommes livrés durant ces cinq derniers chapitres, on peut déduire certains principes généraux qui président à la théorie du système représentatif, et peut-être est-il à propos de les rappeler comme autant de règles qui doivent régir tout le système.

1° Le député choisi représente le peuple entier de la communauté ; il juge par lui-même de toutes les mesures qui lui sont soumises, il reçoit librement toutes les communications de ses commettants ; il n'est point enchaîné par leurs instructions, quoique exposé à perdre son siège par suite de non réélection, dans le cas où la différence d'opinion entre ses commettants et lui serait devenue flagrante et irréconciliable.

2° Les pouvoirs du peuple ayant été transmis au corps représentatif pour un temps limité, le peuple, en tant que corps électoral, ne doit pas vouloir exercer sur ses représentants une influence telle, qu'elle puisse être considérée comme un contrôle sur leur conduite par rapport aux mesures qui leur sont proposées.

3° Rien n'est plus contraire à la nature même du gouvernement représentatif, et rien n'est plus révolutionnaire que la tentative que ferait le peuple, pour intimider ou influencer irrégulièrement ses représentants à propos d'une question donnée ; et quand même il n'aurait pas usé de violence, quand même il n'aurait fait que passer la revue des forces numériques dont il dispose, ce serait là autant d'actes criminels de la part du peuple, et doublement criminels de la

part de leurs représentants, qui manqueraient ainsi à leurs devoirs les plus essentiels.

4° La meilleure sorte de représentation est la représentation directe, alors que les députés sont choisis par le peuple et non par les électeurs que le peuple a choisis.

5° Il y a lieu de repousser tout autre genre de choix et tout *veto* mis au choix populaire, car il en résulterait un trop grand affaiblissement du pur système représentatif. Par la même raison, le corps représentatif lui-même ne doit pas avoir le pouvoir d'exclusion sur ses membres, sinon pour cause d'infamie ou d'insolvabilité.

6° Le choix des représentants doit être libre; il ne doit pas y avoir de conditions mises à l'éligibilité; les électeurs doivent être libres de choisir qui il leur plaît, excepté des personnes trop jeunes, ou celles qui ont été condamnées pour de graves délits, ou judiciairement déclarés insolvable.

7° La distribution des députés doit être telle, qu'elle assure des représentants à toutes les grandes classes de la communauté qui sont suffisamment nombreuses, et cela en raison de l'importance de ces classes et de la quantité des votants qu'elles comprennent.

8° Le chiffre de la population ne saurait être pris pour critérium du nombre des députés à choisir; il faut repousser toute combinaison qui donnerait aux grandes villes un nombre trop considérable de représentants en voulant proportionner le chiffre des députés à celui de la population.

9° Il ne faut pas tenir si peu de compte du chiffre de la population que de former des districts électoraux trop inégaux, en donnant ainsi à une petite fraction du peuple le droit de tenir en échec les élus de districts plus considérables.

10° Les districts doivent être assez nombreux pour prévenir la corruption des votants par les candidats ou par leurs amis.

11° Il faut confier le choix des représentants à toute personne majeure qui n'a point subi de condamnation et qui a reçu quelque éducation; si la condition d'être propriétaire a été exigée de l'électeur, la perte ou le changement de la

propriété ne doit pas rendre incapable celui à qui le droit électoral a été primitivement concédé.

12° La manière de procéder au vote doit être telle, qu'elle protège l'indépendance du votant ; mais dans la plupart des cas, et particulièrement pour les commerçants, le secret du vote a peu d'avantages, tandis qu'il donne lieu à de graves objections et devient un mal évident lorsque le suffrage est presque universel.

CHAPITRE XII.

APPLICATION DU SYSTÈME REPRÉSENTATIF. — FONDAMENT DES GOUVERNEMENTS MIXTES.

Les principes que nous avons posés à propos de la représentation, et les observations que nous avons faites relativement à ses conséquences civiles et politiques, sont d'une application universelle et ne sont point particulières à une forme de gouvernement ; elles s'étendent à toute espèce de constitutions, dans lesquelles on peut introduire le système représentatif. Il est cependant manifeste qu'il n'y a que deux formes de gouvernement compatibles avec ce système, à savoir : la démocratie et tous les gouvernements mixtes. Si on l'introduisait soit dans une aristocratie pure, soit dans une pure monarchie, la constitution en serait fortement ébranlée par le simple mélange de la forme populaire. Dans les démocraties, le principe représentatif a devant lui pleine carrière ; il est moins que partout ailleurs exposé aux dangers d'être affaibli ou annihilé. Le plus grand danger qu'il puisse courir provient de l'impatience naturelle au peuple, et de sa disposition à vouloir reprendre une partie du pouvoir qu'il a confié à ses députés, en se mêlant de les contrôler à propos des questions qui le passionnent particulièrement, ce qui est absolument contraire à la seconde des règles que nous avons posée dans le chapitre précédent. L'importance de quelques mesures que ce soit, qu'elles regardent la législation générale ou l'administration politique, ne saurait excuser une pareille ingérence ; car chaque occasion nouvelle ne manquera jamais de revêtir ce caractère d'extrême importance, comme il arrive toujours avec le gros du vulgaire, qui ne cesse jamais de tomber dans cette

erreur commune, en optique comme en morale, et qui consiste à se grossir démesurément les objets rapprochés. On ne saurait affirmer que dans un gouvernement démocratique ou dans un gouvernement mixte, la mauvaise conduite du corps représentatif ne justifiera jamais l'intervention populaire. Mais ces occasions sont extrêmement rares; elles ont toujours un caractère révolutionnaire, et ce sont les mêmes occasions qui justifient la résistance au pouvoir établi. On peut affirmer en toute sûreté, que dans une démocratie les raisons qui pourraient justifier l'intervention du peuple, et ses défiances contre ses représentants, sont de la même nature que celles qui justifieraient sa résistance au souverain dans un État monarchique. Les motifs de l'intervention sont exactement semblables et reposent sur les mêmes principes.

Le système représentatif est exposé à un autre danger provenant des personnages et des partis puissants qui s'efforcent de rendre le gouvernement moins démocratique et de substituer l'influence des hautes classes à la pure domination du peuple. Leurs efforts prennent toujours une même direction; ils ont pour but de s'ingérer dans les fonctions représentatives. Aussi longtemps que le système représentatif demeure complet, aussi longtemps que les députés ont le pouvoir en mains, le choix qu'en fait le peuple, la responsabilité des députés vis-à-vis de leurs constituants, et l'autorité que possède le corps représentatif écartent toute chance de voir le gouvernement renversé par une faction. Mais il en est autrement si la puissance suprême ou quelques-unes de ses plus importantes prérogatives ont été reprises par le peuple lui-même; alors l'art des intrigants et la corruption à laquelle ils ont recours rendent plus probables leurs chances de succès. Il faut aussi prendre en considération que le système représentatif suppose dans une pure démocratie une large étendue de territoire; autrement le peuple aurait probablement retenu le pouvoir dans ses propres mains. Il ne s'agit pas ni de l'intervention du peuple entier, ni même de la majorité du peuple, mais de l'agitation et du trouble excités dans deux ou trois grandes villes par les me-

nées de quelques intrigants, qui se seront proposé de fournir à l'aristocratie le moyen d'obtenir une influence prépondérante dans l'État. On peut être assuré que de semblables projets affecteront toujours d'avoir pour but la reprise du pouvoir par le peuple, tandis qu'en réalité ils altéreront et détruiront finalement le système représentatif.

Le troisième danger auquel le système représentatif est exposé dans les démocraties, provient du rôle que des partis ou des individus puissants peuvent prendre dans l'exercice du droit électoral. L'esprit de faction et d'intrigue, l'emploi de moyens corrupteurs peuvent avoir sur le choix des représentants une action assez puissante pour affaiblir chez eux le sentiment du devoir envers le peuple ; et c'est ainsi que la brèche faite à la pureté du système représentatif prépare les voies aux changements de gouvernements. Cependant on peut dire que ce n'est pas là un danger imminent auquel le système représentatif soit exposé dans les démocraties, car il est difficile d'employer tous ces détestables moyens dans une société où il n'existe pas de castes privilégiées. On n'obtient pas aisément le consentement du peuple à sa propre dégradation, attendu que s'il n'est pas constamment sur ses gardes par rapport aux mesures dont la nature échappe à son intelligence, il est au contraire très-jaloux de toute intervention dans le choix de ses députés.

Il faut en outre remarquer qu'en restreignant le droit de représentation par l'exclusion d'une grande quantité de votants, on ne rend pas pour cela le gouvernement moins démocratique. Ce serait abuser du langage ordinaire que d'appeler une telle constitution aristocratique, oligarchique ou mixte. Si nous nous en rapportons aux autorités qui ont traité de ces matières, nous verrons qu'elles regardent toutes comme un gouvernement républicain (elles entendent généralement par là un gouvernement démocratique) celui dans lequel toute portion considérable du peuple exerce par délégation le pouvoir souverain. C'est ainsi que les républicains du dix-septième siècle non plus que les anciens Romains, ne se sont jamais beaucoup préoccupés de savoir dans quelle proportion l'influence du peuple se faisait sentir sur le gou-

vernement, combien de temps les députés conservaient leur mandat, et s'ils le remplissaient à la satisfaction de la majorité de la nation ; il leur suffisait que le souverain pouvoir fût remis dans les mains de plusieurs et non d'un seul chef.

Le *Long Parlement* a été élu par les *Bourgs pourris* aussi bien que par les grandes villes et par les comtés. Toutes les négociations entamées avec Charles I^{er} roulaient sur l'étendue du pouvoir du Parlement sans s'inquiéter de la façon dont il serait nommé. Lorsqu'ils dominèrent dans la chambre, les *indépendants* élaborèrent un plan de gouvernement qui reposait uniquement sur les prérogatives du Parlement, et ce ne fut qu'en 1654, sous la constitution de Cromwell, qu'on supprima les *Bourgs pourris* et que l'on attribua aux comtés les députés qu'ils avaient à élire. C'est ainsi que les républicains de la Hollande n'ont considéré leur gouvernement comme définitivement fondé, qu'après avoir établi que les prérogatives du Stathouder étaient subordonnées à l'autorité des États ; et de la même manière, les républicains de France se sont montrés beaucoup plus inquiets du retour de la famille royale et de la renaissance du parti féodal, qu'ils n'ont mis d'empressement de concéder le droit de voter à tout le corps de la nation. Les constitutions qui dans ces divers pays ont été fondées, en excluant de si nombreuses classes de la société de toute influence sur le gouvernement, étaient de véritables constitutions démocratiques, quoique leur caractère fût bien loin d'être un modèle de simplicité et de pureté.

Quant aux logiciens qui raisonnent uniquement sur des matières spéculatives, ils ont tous traité cette question avec une égale indifférence ; à l'exception de ceux qui à l'exemple d'Harrington, en esquissant le plan d'une république imaginaire, ont donné une extrême extension au droit électoral ¹. Dans tous les discours d'Algernon Sidney sur le gouvernement, nous apercevons une profonde aversion pour la mo-

1. Il accorde le droit électoral à tout homme âgé de trente ans. Mais dans sa République il y a aussi une loi contre l'acquisition des propriétés d'inégale valeur ; il y a aussi un plan pour une sorte de roulement dans les fonctions publiques. (*Oceana*, 101.)

narchie et un ardent amour pour la démocratie ; mais nous ne saurions y trouver un seul mot qui témoigne que l'illustre auteur ait jamais attaché la moindre importance à la façon dont le peuple devait être représenté. Milton, au contraire, a si complètement résumé toutes ses opinions démocratiques dans son pamphlet « *Refusal of one man and the having no House of Lords*, qu'après la déposition de Richard Cromwell, nous le voyons ne pas se contenter de joie au retour du Long Parlement et lutter de son mieux afin que les représentants du peuple soient nommés à vie. Ces deux grands hommes auraient pu prendre pour devise ces vers que l'un d'eux a si justement cités en témoignage de sa croyance. .

« Manus hæc inimica tyrannis
Monte petit placidam sub libertate quietem. »

Il serait difficile de trouver une plus remarquable preuve des progrès accomplis depuis cette époque, par la philosophie politique, que ce mépris du système représentatif par deux illustres partisans du gouvernement populaire. Ils n'en respectent que le nom et l'apparence extérieure dans le siècle même où la liberté anglaise sortait victorieuse des longs combats qu'elle avait livrés dans le Parlement et sur le champ de bataille.

Dans les gouvernements mixtes, qu'ils soient aristocratiques ou monarchiques, l'objection la plus grave qui se présente à l'esprit contre le système représentatif, c'est sa tendance à déranger l'équilibre de la constitution et à la transformer en une démocratie plus ou moins pure. Ce danger provient de ce que le pouvoir du peuple est entièrement remis et concentré entre les mains de ses représentants ; et c'est un fait indéniable que s'ils font usage de leur droit contre les privilèges des autres ordres de l'État, ces derniers courent grand risque de succomber dans la lutte. Il en résulte que pour leur propre défense le souverain ou les membres de l'aristocratie, et dans un gouvernement comme le nôtre, ces deux corps à la fois s'efforcent toujours d'ajouter quelque influence indirecte à leurs propres privilèges ; en se procurant quelque moyen d'action sur les représentants

du peuple, afin d'éviter les conséquences d'une collision qui pourrait naître dans le cas où ils seraient obligés d'user de leur influence directe sur la conduite du gouvernement. Ces efforts dont je parle sont ceux que l'aristocratie met en usage pour peser sur le choix des électeurs, et faire nommer des personnes dont les relations sociales les portent à favoriser les intérêts de la noblesse plutôt que ceux de leurs mandataires. Il y a d'ailleurs une autre source d'influence, moins directe peut-être, mais parfaitement légitime et fondée sur la nature des choses. Pour donner un exemple de la distinction qu'il faut faire entre ces genres d'influences, on peut se rappeler qu'avant l'année 1832, le droit qu'avait le gouvernement et la chambre des Lords de nommer les députés dans certains collèges électoraux, leur donnait une influence directe sur une assemblée dans laquelle les représentants du peuple devaient dominer sans partage; tandis que la puissance, le rang, les talents et les vertus de la noblesse (c'est-à-dire l'aristocratie naturelle) donnent encore aujourd'hui à ce corps, comme le respect pour la couronne donne au souverain, une influence indirecte que la forme de 1832 n'a pas été capable d'affaiblir.

Il y a plusieurs moyens par lesquels les deux autres ordres de l'État peuvent obtenir une certaine action et même un certain contrôle sur le corps populaire; ils peuvent intervenir dans les élections en employant la corruption, la brigue et l'intimidation vis-à-vis des électeurs; ils peuvent aussi user de leur influence sans aucune corruption, en se servant de l'autorité, en employant le crédit que le peuple sera toujours disposé à accorder aux personnes qui semblent dévouées à ses intérêts; ils peuvent aussi user de leur influence sur les représentants après les élections. Rien n'empêche les pairs du royaume, quoique ce ne soit pas très-commun, d'avoir leurs agents dans la chambre des communes; je ne me rappelle pas de Parlements où je n'aie vu quelque chose de semblable; le souverain peut aussi avoir quelques députés à son service, à moins que les ministres ne soient comme en France privés du droit de voter. Mais en France même on leur permet de siéger et de parler dans les deux chambres.

Lorsque le souverain, comme cela arrive souvent, tant en Angleterre qu'en France, est obligé de faire entrer dans son cabinet des ministres dont la personne ou les principes lui déplaisent, il a généralement sous la main un groupe d'*amis du roi*, la plupart du temps attachés à son service, qui occupent les emplois militaires ou des charges à la cour et qui se conduisent non point en représentants du peuple ni en défenseurs du gouvernement, mais en partisans de la personne royale et de son autorité. Il est cependant incomparablement plus difficile aujourd'hui d'exercer quelque influence dans le Parlement anglais, sur les membres de la représentation nationale, que cela n'était autrefois; d'où il suit que les efforts de la royauté et de l'aristocratie doivent actuellement avoir pour but principal d'influer sur les élections, et ce qu'ils peuvent essayer dans ce sens ne leur est plus aussi aisé que par le passé, parce que la conduite des représentants se trouve aujourd'hui beaucoup plus directement placée sous la surveillance de leurs mandataires.

L'ingérence de la couronne et de l'aristocratie est entièrement contraire à l'esprit même du système représentatif; elle porte également atteinte à toute constitution mixte qui se rapproche si peu que ce soit du système représentatif; malheureusement, la réciproque n'est pas vraie. Le peuple ne peut exercer quelque action sur l'aristocratie et sur la royauté qu'au moyen du choix de ses représentants, dont les pouvoirs sont fixés par la constitution elle-même. S'il entreprend d'user du pouvoir qui lui est propre, c'est-à-dire la force du nombre, afin d'entraver les délibérations de l'assemblée aristocratique ou les conseils du souverain, c'est de sa part un acte illégal, qui mérite punition. Le souverain et l'assemblée aristocratique ne sont pas moins coupables, et méritent une égale punition, s'ils cherchent à corrompre et à intimider le corps électoral, ou bien à détourner les représentants de leurs devoirs vis-à-vis de leurs mandataires. C'est un acte non moins irrégulier, non moins inconstitutionnel et non moins répréhensible, quoiqu'il ne puisse être poursuivi qu'à titre de violation des privilèges du corps populaire, lorsque la couronne et l'aristocratie se mêlent d'une

façon quelconque, ne fût-elle pas même strictement illégale, du choix des représentants du peuple, ou de leur attitude dans le parlement, quand ils ont été choisis. La vraie théorie des gouvernements mixtes, c'est que les ordres de l'État doivent demeurer séparés les uns des autres, et que chacun d'eux doit être en possession de pouvoirs particuliers et parfaitement indépendants.

Mais il n'y a rien de répréhensible en soi, ni de contraire à l'esprit du système, si les autres ordres cherchent à acquérir quelque influence sur le corps des représentants, soit indirectement par les électeurs, soit directement sur les députés, par les moyens propres à l'aristocratie naturelle, et grâce au respect justement dû au souverain. Ces sentiments ne peuvent manquer de leur donner une grande autorité sur les représentants du peuple; à quoi il faut encore ajouter le goût de la stabilité, le désir d'assurer sa tranquillité, et le maintien des différents ordres de l'État, le sien compris; toutes considérations qui pèsent d'un grand poids sur le peuple et sur ses députés. Aux yeux des députés et du peuple, le souverain et les membres de l'aristocratie ne sont pas des ennemis qu'il faut attaquer ni des adversaires contre lesquels il faille lutter, mais des associés dont il faut rechercher la coopération pour le grand bien de la société.

Cependant, le souverain et l'aristocratie doivent chercher leur plus sûre protection contre le Tiers-État, au cas où son pouvoir deviendrait exorbitant dans l'exercice purement légal de leurs droits et de leurs privilèges. C'est l'essence même des gouvernements mixtes que chaque ordre possède des pouvoirs indépendants de tous les autres, qu'il peut exercer souverainement, et sans en rendre compte. Mais chaque ordre n'étant en même temps armé de quelque force effective qui lui soit propre et qu'il puisse appeler à son aide quand il en a besoin, soit pour appuyer son autorité quand elle est méconnue, soit pour défendre ses droits quand ils sont attaqués, le gouvernement ne serait plus un gouvernement mixte que de nom, et l'ordre réduit à une telle impuissance n'aurait même plus d'existence. Il y a deux sortes de garanties qui peuvent protéger les ordres de la nation, qui

ont moins de puissance et de force matérielle que le corps populaire. L'une est la répugnance qu'éprouve le peuple lui-même, et particulièrement ses représentants, à provoquer une crise dangereuse pour l'existence du gouvernement, l'autre le désir qu'a tout le monde d'éviter des extrémités pour se conformer à l'intérêt général. Nous avons d'ailleurs complètement traité ce sujet dans d'autres portions de cet ouvrage.

Il y a encore un autre genre de garantie, à laquelle on ne doit recourir que dans les cas d'extrême nécessité, c'est l'emploi de la force matérielle; il faut avoir toujours en main le moyen d'y faire appel, et ne jamais perdre de vue la possibilité de s'en servir; cela même ne peut être considéré comme une chance désespérée. Dans de telles extrémités, le souverain a certainement le pouvoir de défendre ses prérogatives, en usant de la force que la constitution a mise à sa disposition, en convoquant autour de lui tous les fonctionnaires civils, et en appelant à son aide le pouvoir militaire. L'aristocratie n'a point les mêmes ressources, mais il s'en faut qu'elle soit sans défense. Les membres de la noblesse et leurs familles ne composent pas un corps bien nombreux, mais c'est un corps rempli de décision et de courage; ils forment un noyau et un point central autour desquels peuvent se rallier tous ceux qui détestent l'injustice et qui sont disposés à résister à l'oppression, sans s'inquiéter de savoir si l'injustice provient d'un seul ou de plusieurs, ou si l'oppression est le fait du prince ou de la multitude. Les adhérents du corps aristocratique sont toujours très-nombreux, et sont en général extrêmement attachés à leurs patrons. Les classes patriciennes sont toujours en état de mettre sur pied des forces considérables, courageuses et bien armées, lorsque, dans une crise sociale, elles sont obligées de lutter contre les empiétements et les attaques du parti populaire. Tous les propriétaires sont naturellement contraires aux mouvements révolutionnaires excités par la multitude de ceux qui ne possèdent rien; et il est trop clair que dans les sociétés civilisées les propriétaires de toutes sortes forment un corps extrêmement nombreux. Prenons pour exemple, en Angleterre, le

corps des marchands; on en compte chez nous plus d'un demi-million, et la plupart d'entre eux sont nécessairement hostiles à tout mouvement révolutionnaire. D'accord avec leur clientèle, on les verrait, sans aucun doute, se rallier en masse autour de l'ordre de choses existant, le jour où il serait menacé d'être illégalement renversé par la violence.

Est-il besoin de répéter que c'est une hypothèse excessive de supposer le peuple s'insurgeant lui-même ou par ses représentants contre la constitution établie, et s'efforçant de détruire, grâce au pouvoir du nombre, les privilèges incontestables des autres ordres de l'État. C'est un événement essentiellement révolutionnaire. Pareils actes, comme ceux des sujets qui résistent à leur souverain légitime, ne peuvent se justifier que par le cas d'absolue nécessité qui ne leur a pas laissé d'autre alternative. Le droit de résistance forme nécessairement le fondement de tous les gouvernements populaires et de tous les gouvernements mixtes. Les empiétements du souverain sur les droits de ses sujets, sa volonté de gouverner contre les prescriptions de la loi, et de porter atteinte aux libertés garanties par la constitution, donnent parfaitement le droit de lui résister. Les empiétements du peuple sur les droits du souverain, ses efforts pour détruire sa juste autorité, pour fouler aux pieds les prérogatives que la constitution lui a reconnues en vue du bien général, permettent également à la couronne d'employer la force pour se défendre. De même que le peuple ne saurait, en pareil cas, résister au roi conformément à la loi, puisque nous supposons que le souverain l'a violée le premier, le prince ne saurait employer contre le peuple les formes légales, puisque, de part et d'autre, on s'est mis en dehors de toute légalité. A coup sûr, il ne suffit pas d'un seul tort du souverain pour justifier la résistance à son pouvoir; au contraire, il faut à chaque fois mettre en balance les inconvénients de la lutte avec les avantages qu'il peut y avoir à triompher du prince qui s'est mis dans son tort. Chaque empiétement du peuple sur les prérogatives royales, ne donne pas non plus au souverain le droit d'user de la force qui lui a été remise pour

avoir raison des procédés illégaux. Il faut que des deux côtés le mal soit devenu impossible à supporter pour donner le droit de recourir à la force; il faut aussi que de part et d'autre on se soit préoccupé de la possibilité d'une heureuse issue, afin de ne pas jeter sans espérance de succès la communauté tout entière dans une horrible confusion. Par-dessus tout, il importe que les parties, dont les droits ont été méconnus, aient d'abord épuisé tous les moyens légaux et pacifiques, et ne recourent à la force des armes qu'après s'être vainement mis sous la protection de la loi.

L'application la plus importante des principes que nous venons d'exposer, et l'effet le plus avantageux du droit de résistance, c'est qu'ils tendent à empêcher un des pouvoirs de l'État de vouloir empiéter sur les autres. Lorsque le souverain sait d'avance qu'en violant la loi, en se servant contre la constitution des forces qui lui ont été remises pour la maintenir, il rencontrera le peuple prêt à la défendre, il renoncera plus facilement à ces détestables projets, et se gardera bien de les mettre à exécution. De son côté, lorsque le peuple pressent que s'il veut user de sa force pour détruire le gouvernement établi, il rencontrera une vigoureuse résistance de la part des autres ordres de l'État, il sera moins disposé à suivre des chefs qui le conduiraient à sa perte. Mais il faut convenir que la façon dont nous avons envisagé le droit de résistance, lorsque le peuple est résolu à changer la forme du gouvernement, est opposée à la maxime généralement reçue, qui veut que tous les gouvernements soient fondés pour le bien du peuple, et qu'il en puisse changer autant de fois que cela lui convient; ce à quoi il y a une réponse bien simple : oui, le peuple a ce droit, mais ce droit est essentiellement révolutionnaire, et il a pour effet de réduire la société à l'état primitif. Aussi longtemps qu'une certaine forme de gouvernement est établie, il est à présumer qu'elle l'a été pour le bien de tous, et particulièrement pour celui du peuple, et qu'il y a pour lui tout avantage à le maintenir, et à lui prêter son appui. Les autres ordres de l'État ne sauraient avoir une règle de conduite différente. Ils doivent tous agir comme si leurs devoirs envers la commu-

nauté les obligeaient à garder soigneusement leurs droits et leurs privilèges. Ils doivent tous être persuadés de l'excellence du régime existant, et jusqu'à ce qu'une nécessité impérieuse les y contraigne, ils sont tenus de résister à tout esprit de subversion et de changement.

CHAPITRE XIII.

EXERCICE DU POUVOIR POPULAIRE.

La manière dont le peuple peut exercer son pouvoir n'est pas une condition essentielle de l'existence d'une démocratie, pourvu que ce pouvoir demeure sans partage dans ses mains, ou bien qu'il soit confié à des personnes de son choix, et pour peu de temps, de façon que les délégués soient continuellement responsables vis-à-vis de leurs mandataires. Nous avons déjà vu que le gouvernement n'en est pas moins démocratique parce que le peuple a remis ses pouvoirs à un corps représentatif. En effet, la délégation des fonctions exécutives à une ou plusieurs personnes, ou même à un conseil, ne rend pas le gouvernement moins démocratique. En réalité, cette délégation est une affaire de nécessité, parce qu'une assemblée populaire ne peut exercer par elle-même les fonctions du gouvernement. A Athènes, les assemblées populaires présentaient cet inconvénient, parce que les mesures particulières, tout aussi bien que la nomination des commandants et des fonctionnaires publics, étaient discutées et décidées dans les réunions du peuple. Cependant, à Athènes même, il y avait des magistrats chargés de fonctions exécutives. De même, dans la république mixte ou aristocratique de Rome, il y avait plusieurs parties de l'administration confiées, soit au Sénat, soit aux comices, lorsqu'il s'agissait de l'adoption de mesures particulières ou de la nomination de fonctionnaires tant civils que militaires, et cela même n'empêchait pas qu'il n'y eût beaucoup d'autres magistrats ayant pouvoir de faire individuellement exécuter la loi.

Dans une démocratie, le peuple peut très-bien s'en re-

mettre à des magistrats du soin d'administrer la justice, s'il les a choisis. Le principe démocratique n'est point atteint, alors même que leurs fonctions judiciaires leur seraient concédées pour la vie, ce qui est une condition indispensable de l'administration d'une bonne justice. Mais il faut bien comprendre que nous parlons ici des temps modernes et des pays où une portion des fonctions judiciaires sont, par l'institution du jury, remises aux mains du peuple, ou bien, dans les temps anciens, des peuples chez lesquels les simples citoyens partageaient occasionnellement avec les juges en titre, le droit de rendre la justice, et formaient ainsi avec eux une sorte de tribunal mixte. Il est clair, en effet, que si les simples citoyens ne sont pas admis à faire office de magistrats, et si les juges sont nommés à vie, sans qu'il soit possible d'en appeler de leurs sentences, en matière de droit ou en matière de fait, devant le corps populaire, ou devant le Parlement, un pouvoir ainsi constitué dans l'État deviendrait absolument incompatible avec le gouvernement démocratique ; son action serait trop puissante et ne tarderait pas à renverser en peu de temps la constitution elle-même. L'histoire nous apprend que, dans les temps anciens, des juges se sont, plus d'une fois, servis de la grande influence que leur donnaient leurs fonctions judiciaires et du respect naturel qu'obtiennent ces fonctions, pour s'emparer de l'autorité souveraine, et pour régner en véritables monarques sur le peuple qui les avait élus. C'est ainsi que les choses se sont passées pendant longtemps dans Israël. Quoiqu'on ne soit pas d'accord sur le temps qu'a duré le pouvoir des juges, les uns lui donnant deux cent quatre-vingt-dix-neuf ans d'existence, et les autres quatre cent cinquante ans d'après saint Paul, et malgré l'incertitude qui règne sur la nature de leurs fonctions, on ne saurait douter qu'au début leurs attributions ne fussent purement judiciaires, et qu'ils n'aient usurpé l'autorité souveraine, concédée pour la vie, mais sans hérédité, par l'influence que leur position leur avait acquise. Suivant toute probabilité, les *suffètes*, à Carthage, n'ont dû leur autorité qu'à une semblable usurpation, car le nom de *suffète* est certainement d'origine tyrienne, aussi bien que

la colonie qui a fondé cette fameuse république ; il doit en être de même du mot juif *shofrhet* (juge) ; les Latins se servant de l's parce qu'il n'y a pas telle chose que *sh* dans leur langue. Nous avons déjà vu que dans le douzième et le treizième siècle, l'île de Sardaigne avait été gouvernée par quatre souverains, qui n'avaient d'abord été que des juges, et qui ont ensuite usurpé l'autorité royale. Dans les anciennes républiques, une grande partie des fonctions judiciaires étaient exercées par l'assemblée populaire. Nous avons vu comment, à Athènes, ce système avait conduit à faire un véritable tribunal du corps entier du peuple, et même à Rome, quoique le système judiciaire fût beaucoup moins important, les fonctions législatives et judiciaires n'ont jamais été suffisamment distinctes.!

Mais ce n'est pas seulement dans la délégation de son pouvoir, quelquefois mieux exercé, et quelquefois susceptible de n'être exercé que par des individus ou par des corps très-réduits, que l'autorité du peuple, dans une démocratie, peut être dirigée, et, jusqu'à un certain point, restreinte dans son exercice, sans affaiblir le principe démocratique, ou sans en faire un gouvernement mixte. Le pouvoir législatif lui-même peut s'exercer avec de certaines restrictions, et d'une façon qui impose des obligations au peuple souverain, sans qu'il y ait pour cela même atteinte réelle portée à la démocratie. C'est là un sujet d'une grande importance ; il est nécessaire de le bien comprendre pour ne pas tomber dans une suite d'erreurs qu'ont souvent commises les ennemis du gouvernement populaire. Il y a donc lieu d'en faire l'objet d'un examen très-attentif.

Ainsi que nous l'avons fréquemment observé, dans toute constitution, les détenteurs du pouvoir suprême n'affaiblissent pas ce pouvoir et n'altèrent pas la nature de cette constitution lorsqu'ils adoptent un mode particulier d'exercer leur autorité permanente. Le souverain d'une monarchie absolue conserve sans partage un pouvoir illimité, alors même qu'il lui plaît de l'exercer au moyen d'un certain nombre de conseillers, pourvu que ce soit lui qui les nomme, qu'ils n'aient point d'autres pouvoirs que ceux qu'il leur a donnés, et qu'il

puisse les renvoyer selon son bon plaisir. De tels arrangements peuvent même, comme nous l'avons déjà remarqué, rendre la monarchie encore plus absolue. De même, dans une démocratie, le peuple peut exercer le pouvoir législatif, avec des restrictions combinées de telle sorte qu'elles ne prévien-
dront pas seulement l'introduction du gouvernement mixte ou le danger de voir détruire le caractère démocratique de la constitution, mais qu'elles donneront plus de stabilité à l'élément populaire de la constitution, et la rendront aussi démocratique que si toutes les mesures de l'État étaient directement décrétées par le peuple assemblé. Il suffit de prendre garde de ne pas introduire dans le gouvernement une autorité permanente, qui soit indépendante du peuple, non plus qu'un pouvoir qui puisse tenir en échec l'autorité législative, et se placer au-dessus de tout contrôle.

Il est de la plus grande importance que le peuple, en faisant les lois et en décidant, en dernier ressort, des graves questions qui concernent l'administration de ses affaires, se conduise de façon à éviter les erreurs et les fautes qui peuvent provenir du trop de hâte, de l'étourderie, de l'ignorance et de l'influence des violentes passions. Si une seule délibération, et la résolution qui en serait sortie, devaient suffire à régler à elles seules quelque importante matière, toute assemblée, et particulièrement une assemblée nombreuse, qui conduirait ainsi les affaires d'un pays, amènerait en peu de temps sa ruine inévitable. C'est là ce qui arrivera aussi longtemps que les hommes ne seront pas infailibles, et ne seront pas doués d'une parfaite circonspection et d'une impeccable prévoyance. Contre de pareils dangers, il n'y a pas d'autres garanties que la lenteur des décisions et le retour de discussions souvent répétées qui, donnant aux objections le temps de se produire, permettent de considérer les choses avec plus de lumières et de plus mûres réflexions. Il n'en est point autrement de toute espèce d'assemblées, de quelque manière qu'elles soient composées; mais dans un corps nombreux, il y a certitude de rencontrer plus de gens ignorants et incapables que d'individus sages et bien avisés. Les moins capables et les plus mal avisés seront toujours portés à prendre de

soudaines résolutions. Il faut, au contraire, du temps, pour que l'influence des hommes sages puisse avoir quelque effet; le temps est indispensable aux hommes de mérite pour établir leur supériorité, particulièrement dans un corps que nous avons supposé dépourvu de tout fâcheux dessein, et capable de prendre en considération ses plus importants intérêts. Mais il y a encore une autre raison qui, dans les assemblées populaires, rend indispensable la lenteur dans les décisions, et d'autant plus indispensable que les assemblées sont plus nombreuses. Rien de plus aisé que d'exciter les passions au sein d'une grande multitude. De soudaines alarmes y produisent des paniques universelles qui défient toute raison; une fausse nouvelle, si l'accusation est de nature à soulever l'indignation, soit contre un homme, soit contre une mesure de l'État, y rencontre une facile crédulité; car c'est malheureusement l'inclination de la nature humaine de ne pas exiger de grandes preuves pour accepter les plus cruelles accusations; l'horreur même qu'elle éprouve pour les crimes supposés, ouvre facilement ses oreilles aux récits qu'on lui fait. C'est encore le propre de la multitude de bâtir les espérances les plus exagérées sur des fondements aussi peu solides que ceux qui avaient d'abord donné naissance à ses craintes; on peut, avec des accents pathétiques, exciter sa pitié en faveur des plus tristes criminels, ou la faire se prendre d'affection pour les plus méprisables imposteurs; bref, il n'y a point d'erreurs dans lesquelles la multitude ne puisse être entraînée par les efforts de l'éloquence et la puissance encore plus grande du mensonge. De là vient que dans tous les pays, et dans tous les états de société, il n'y a qu'un cri contre les erreurs de la populace, ses violences, sa fureur emportée, son éloignement de toute raison, et son penchant à la cruauté. Il est certain que les hommes sont moins exposés aux chances d'erreur et de crime, en proportion de l'éducation qu'ils ont reçue, et de l'habitude qu'ils ont prise de se gouverner eux-mêmes; cependant, il y a quelque chose dans la nature des grandes assemblées qui nous empêche d'espérer qu'elles puissent être toujours à l'abri des mauvaises influences et des fortes émotions. Il est même pos-

sible que certaines circonstances matérielles contribuent à ce résultat. On sait que plusieurs maladies deviennent contagieuses par la vue seule de ceux qui en sont atteints. Il est avéré que les convulsions gagnent parfois ceux qui en sont les témoins ; les affections nerveuses se communiquent facilement dans les réunions publiques ; l'épilepsie était une maladie si fréquente dans les assemblées romaines, qu'on l'appelait *morbus comitialis*. La présence d'un grand nombre de personnes peut également produire une sorte de sympathie contagieuse. Par cela seul qu'ils s'aperçoivent que d'autres partagent leurs sentiments, les hommes deviennent irritables, nerveux et incapables de se dominer eux-mêmes. S'ils étaient moins nombreux, les mêmes individus auraient peut-être d'autres sentiments, prendraient d'autres résolutions, et se conduiraient avec plus de fermeté et de calme.

Toutes ces considérations prouvent qu'il faut : 1° De toute nécessité que les questions importantes soient discutées et décidées par une assemblée populaire peu nombreuse ; 2° qu'il est bon d'avoir plusieurs délibérations , et de laisser un certain espace de temps entre elles pour aider à la réflexion ; 3° qu'il serait également avantageux de consulter plusieurs assemblées ; et enfin qu'il ne serait pas inutile d'employer toutes ces précautions à la fois. Nous avons vu combien le principe représentatif offre ainsi de sûreté contre les dangers du principe populaire. Mais cela n'est pas encore suffisant, car les assemblées représentatives peuvent elles-mêmes, quoique à un moindre degré, être sujettes aux moindres chances d'erreurs provenant de l'ignorance, des méprises et de la passion ; par conséquent, la suprême puissance, alors même qu'elle est confiée à des représentants, doit, pour la sûreté du peuple, et pour les mêmes raisons, qu'impose la délégation, s'exercer d'une manière fixe et avec de certaines restrictions naturelles, volontairement imposées et susceptibles d'être modifiées avec le temps, si plus tard on les jugeait contraires à la liberté et au droit populaire.

Voici donc les trois principaux freins, que l'on peut mettre aux décisions irréfléchies et erronées des assemblées

populaires : 1° Un certain délai entre la proposition d'une mesure et son adoption finale. 2° La convenance de soumettre ces mesures à plusieurs assemblées de représentants. 3° L'indépendance de ces assemblées contenue dans de certaines limites raisonnables, qui ne les empêchent pas toutefois d'être responsables.

On ne saurait dire que le peuple se dépouille de tout ou partie de son pouvoir souverain, parce qu'il a pris de telles précautions. L'homme qui dans le paroxysme d'une fièvre chaude s'est soumis à quelque contrainte, ne pense pas pour cela avoir aliéné sa liberté personnelle. — Nul ne pense avoir abandonné le gouvernement de ses affaires, parce qu'il a remis ses intérêts financiers aux mains d'un agent expérimenté ou confié sa cause à un habile avocat. Celui qui, par méfiance de son propre jugement et de sa façon de sentir dans chaque cas particulier, s'est imposé une règle générale dont il est résolu à ne jamais s'écarter, se sent par cela même beaucoup mieux préservé, sans cesser d'être aussi libre. Il y a plus : s'il se lie par quelque contrat, il n'a fait que donner plus d'efficacité aux garanties qu'il a prises contre lui-même sans rien sacrifier de sa liberté et de ses droits. Le peuple demeure donc également souverain dans tout le sens raisonnable de ce mot, alors même que la constitution exige de certains délais avant toute résolution, ou une double discussion, ou l'accord entre deux assemblées ; sa puissance reste la même, que dans un ordre de choses où l'on n'aurait pas pris ces précautions nécessaires pour en faire la loi fondamentale de la démocratie. Ce qui est indispensable, c'est que les assemblées soient issues du choix populaire, qu'elles tiennent leurs pouvoirs du peuple lui-même, et qu'elles soient astreintes au bout de deux ou trois ans à se représenter devant lui pour obtenir ses suffrages, ou céder la place à de nouveaux représentants.

La première des précautions que nous avons indiquées ci-dessus, celle qui regarde le temps qu'il faut mettre à la délibération, est si simple par elle-même, et si naturelle à prendre, qu'il n'y a pas lieu de s'en occuper longtemps. On peut y arriver en exigeant quelques informations préalables,

en renvoyant les mesures proposées à des commissions d'enquêtes, et en attendant leur rapport, ou bien, ce qui est le seul moyen efficace, en exigeant une suite d'épreuves à travers lesquelles toute résolution devra passer avant d'être finalement adoptée.

Quant à l'examen par deux ou plusieurs corps (toute mesure devant être entièrement discutée et adoptée dans la première assemblée avant d'être adoptée à la seconde), c'est là une précaution que l'on peut considérer comme un simple désir de plus, et qui offre un genre particulier de garantie, suivant que les deux assemblées sont constituées de la même manière, ou diffèrent entre elles. Si les mêmes électeurs les ont choisies toutes deux, dans les mêmes conditions d'éligibilité, et pour la même période de temps, il est clair que la double discussion n'aura pas d'autre effet que d'augmenter les délais, de multiplier les épreuves, tout comme cela se serait passé si la proposition n'était pas sortie de l'assemblée dont elle émane. Mais si les électeurs des deux assemblées ne sont pas les mêmes, si les conditions d'éligibilité ont été différentes pour les personnes qu'ils ont choisies, ou si le mandat électoral n'est pas de même durée, une seconde délibération offrira dans ce cas, quelque sécurité contre les chances d'erreur, car dans les deux premiers cas, les deux assemblées représentent des classes différentes, et dans la troisième hypothèse, elles agiront avec des opinions et des vues différentes, étant plus ou moins dans la dépendance de leur mandataires, suivant que leurs membres auront été nommés pour une plus ou moins longue période de temps. Cette diversité dans la constitution des deux assemblées les portera à examiner les mêmes sujets sous d'autres aspects. Elle servira à faire approfondir chaque mesure, et préviendra ainsi les inconvénients de l'irréflexion, de la violence et de l'erreur.

La brièveté du mandat que le peuple délègue à ses représentants ayant pour effet d'en faire de simples agents, qui demeurent toujours sous sa domination, les méprises et les passions de la multitude se retrouveront entières chez leurs députés. Tous les caprices et tous les préjugés de l'igno-

rante multitude influenceront directement sur le corps représentatif, et le but proposé ne sera pas davantage atteint. Les élections annuelles ne peuvent donc produire que le plus fâcheux effet, à moins que les dangers et l'indifférence qu'amènera nécessairement le retour fréquent des élections, ne portent les électeurs à continuer indéfiniment leurs pouvoirs aux représentants une fois élus, et à rendre ainsi les élections une affaire de pure forme comme il arrive dans nombre de corporations, qui ont adopté ce système, et dont les fonctionnaires se trouvent, en réalité, garder leurs places toute leur vie en dépit des élections annuelles. Il semble que pour protéger l'indépendance des représentants et maintenir le pouvoir du peuple, il y a lieu d'assigner une durée de trois ans au mandat électoral.

Outre ces systèmes dont nous nous sommes occupés, on en peut imaginer d'autres, qui auraient pour effet de régulariser, ou, si l'on veut, de tempérer l'exercice de la volonté populaire; mais ces différents systèmes donnent lieu à beaucoup d'objections, et les règles les plus sûres sont encore celles que nous venons d'indiquer.

Parmi les systèmes défectueux, il faut d'abord citer celui qui consiste à donner à un seul pouvoir dans l'État, le droit de proposer des mesures, ce que l'on appelle l'initiative; si c'est l'assemblée la moins populaire qui est seule en possession de ce privilège, on évitera ainsi beaucoup de violences, et la multitude ne sera point surexcitée par ce qui se passera parmi ses représentants. Cette restriction n'est pas d'ailleurs bien différente de celle qui confère à une assemblée supérieure le droit de mettre son veto aux résolutions des assemblées populaires.

Nous n'avons pas moins d'objections à l'idée d'imposer une certaine proportion de voix, les deux tiers, par exemple, ou les trois quarts comme étant nécessaire à l'adoption de toute mesure importante, au lieu de se borner à la simple majorité; ce fâcheux expédient a, entre autres défauts, celui de pouvoir souvent empêcher l'adoption de mesures réclamées par le bien public; il tend à créer un parti dans le sein du corps gouvernemental, et à donner à la minorité

un poids et une importance qui ne lui appartiennent point. Une invention assez semblable, mais plus fâcheuse encore, consiste à déclarer inaltérables certaines lois, ou à prescrire qu'on ne pourra les modifier qu'après un certain laps de temps. Rien ne peut justifier une si grande absurdité ; il faut pour cela supposer qu'aucun changement ne surviendra dans l'État, pendant la période prescrite pour la durée desdites lois ; et il faut aussi admettre, ce qui n'est pas moins absurde, que les auteurs de ces lois étaient doués d'une sagesse parfaite et d'une admirable clairvoyance. — Les peuples qui ont assez peu de confiance en eux-mêmes pour se lier ainsi les mains, s'exposent aux hasards de tous les changements qui peuvent survenir, et se privent, en même temps, du bénéfice qu'ils retireraient des leçons de l'expérience. L'exemple le plus frappant qui nous ait été donné d'une erreur semblable, dans les temps modernes, est la faute commise par les États-Unis dans leur constitution fédérale ; et voici quel en a été l'étrange résultat : c'est que les Américains ont été obligés de continuer la traite africaine de longues années après qu'on eut reconnu l'affreuse criminalité de ce commerce, et les dangers de plus en plus imminents qu'il faisait courir à leur pays.

Un autre expédient qui a, s'il est possible, de plus grands inconvénients encore, est celui qui consiste à punir de certaines pénalités les personnes, qui ont étourdiment proposé certaines mesures, dans le cas où lesdites mesures n'auraient pas atteint leur but. A ce sujet, on peut dire, avec assurance, que l'on n'a jamais empêché le mal que l'on redoutait, et que l'on a de la sorte nui le plus souvent aux intérêts de l'État en opprimant et en soupçonnant les individus. Lorsque le caprice populaire est favorable aux changements proposés, il serait dangereux de ne pas y céder, et c'est pourtant bien là l'occasion où le besoin du frein se fait sentir. Lorsque l'inconstance de la multitude laisse en péril le promoteur d'une mesure, il se trouve sacrifié pour avoir mis sa confiance dans le peuple, et c'est le peuple qui le trahit. Lorsqu'une mesure peut être utile quoique impopulaire, la crainte d'encourir une pénalité

empêchera qu'on ne la propose dans le moment même où elle est le plus fortement réclamée par le bien public.

Il en est des artistes politiques, qui mettent en avant tous les expédients dont nous venons de parler, comme d'un mécanicien malhabile, qui au lieu de mettre un balancier à sa pendule chercherait à agir violemment sur le grand ressort et à arrêter le mouvement par lequel la chaîne s'enroule autour du cylindre.

L'histoire des gouvernements démocratiques présente beaucoup d'exemples de toutes ces méthodes, plus ou moins bien imaginées, lesquelles prouvent que sous cette forme de gouvernement on a toujours compris, et compris par expérience, qu'il était absolument nécessaire d'imposer quelques règles aux mouvements de la volonté populaire.

La constitution du peuple d'Athènes, et jamais constitution ne fut plus démocratique, imposait de nombreux délais lorsqu'il s'agissait de modifier une loi ancienne ou d'en introduire une nouvelle. Elle établissait certaines formalités qu'il fallait remplir ; elle exigeait qu'il y eût plusieurs discussions successives engagées devant des assemblées différemment constituées. La proposition était d'abord portée devant un corps choisi dans le Sénat, se composant de cinquante membres que l'on appelait les *Nomothètes*. Les *Prytanes*, auxquels ceux-ci faisaient leur rapport, publiaient la proposition dans la ville. D'autres *Nomothètes*, au nombre de 500, dont les cinquante premiers ne faisaient pas partie, délibéraient à leur tour. Le Sénat tout entier en délibérait ensuite. Après quoi, on choisissait cinq personnes, appelées *Syndics*, qui avaient pour mission de défendre la loi antérieure, et, naturellement, de s'opposer à la nouvelle. En dernier lieu, et après que la mesure avait ainsi passé par cette épreuve des cinq degrés, le peuple en délibérait dans une assemblée générale et prenait la résolution finale. De plus, aucune loi nouvelle, en désaccord avec la législation antérieure, ne pouvait être soumise au peuple sans que l'ancienne loi ne fût virtuellement abrogée, ce qui est une règle admirable dans toutes les législatures. En outre, on exigeait la présence de six mille personnes au moins dans l'assemblée pour toutes

les mesures qui, à l'exemple de nos lois pénales, atteignaient les individus, mesures qui courent risque d'être les plus tyranniques dans les mains du peuple. D'autres fois, les questions les plus importantes étaient portées devant des assemblées autres que des assemblées populaires, et c'étaient elles qui décidaient en dernier ressort. Quoique choisie au sort, l'assemblée appelée *Heliaæa*, était dix fois moins nombreuse que l'assemblée générale (*Ecclesia*); et l'*Aréopage* était principalement choisi parmi les personnes qui avaient occupé d'importants emplois et qui devaient passer sous le contrôle des censeurs (*Euthyni*). Ceux-là aussi gardaient leur emploi toute leur vie. En plus de ces restrictions d'un caractère particulier, il y en avait d'autres rentrant dans la catégorie de celles qui nous ont semblé prêter à beaucoup d'objections. Quiconque avait proposé une nouvelle loi pouvait être mis en accusation en vertu de ce que l'on appelait *γραφῆ παρανοῶν* c'est-à-dire poursuivi pour tentative de législation inconstitutionnelle; et cette poursuite pouvait avoir lieu un an après la présentation de la mesure, alors même qu'elle avait été adoptée, si, à l'essai, elle avait été trouvée contraire au bien public. Il y avait aussi des lois auxquelles il était absolument interdit d'apporter aucun changement, sous quelque prétexte que ce fût. Enfin, il y avait cette grosse monstruosité de l'*ostracisme*, qui avait pour but d'abaisser les hommes populaires et de déjouer tous les ambitieux desseins, mais qui avait aussi pour effet direct de dégoûter tout le monde « d'avoir affaire à des multitudes trop changeantes »

La constitution des États-Unis abonde en obstacles mis à l'exagération du pouvoir populaire. Il y en a quelques-uns qui sont bien entendus, et d'autres qui laissent beaucoup à désirer. Les premiers sont en partie empruntés à la législation anglaise. Chaque *Bill* doit passer par plusieurs lectures, être envoyé à un comité et soumis à un rapport; cela se passe ainsi dans les deux assemblées, exactement comme dans notre Parlement. En Amérique, la Chambre des représentants n'est pas composée de même que le Sénat. Les membres du Sénat doivent avoir trente ans, ceux du corps

représentatif peuvent être élus à vingt-cinq. Dans le premier corps on est nommé pour deux ans et dans le second pour six. Les députés sont nommés par la masse entière du peuple; les sénateurs sont élus par les suffrages réunis des deux corps qui composent la législature de chacun des États de l'Union; il faut le concours des deux chambres pour adopter une proposition, et le consentement du président, qui n'est pas l'élu de ces deux assemblées, mais qui a été choisi par le corps électoral pris en masse, est nécessaire pour donner force de loi aux résolutions que les chambres ont arrêtées en commun; s'il le refuse, il faut dans chaque chambre une majorité des deux tiers des voix pour passer outre; de plus, le pouvoir de proposer des impôts n'appartient qu'à une seule Chambre, quoique l'autre puisse refuser ou changer quelque chose aux taxes proposées, car les auteurs de la constitution américaine ont avec raison repoussé l'absurde privilège que nous avons concédé chez nous à la Chambre des communes; le président a le droit de grâce, excepté dans les affaires d'accusation portées devant le Parlement; ce sont alors les représentants qui accusent et les sénateurs qui jugent; le président, avec le concours des trois quarts du Sénat, nomme les ambassadeurs, choisit les magistrats et conclut les traités; tous les juges sont inamovibles. Enfin, on ne peut modifier aucune partie de la constitution sans le concours des deux tiers des voix des deux Chambres; il faut aussi que ce changement soit soumis à l'approbation individuelle de chaque État de l'Union et qu'il soit consenti par les trois quarts d'entre eux.

On n'a jamais pensé que le gouvernement américain ne fût point une pure démocratie, parce qu'il a su mettre tous ces freins au pouvoir populaire. Mais si nous considérons le gouvernement encore plus démocratique de la république française, nous y rencontrerons de semblables restrictions, ayant pour but d'imposer des règles à l'expression de la volonté populaire. La constitution de 1793, la plus démocratique de toutes, donnait aux assemblées primaires la nomination des députés, et accordait aux collèges électoraux choisis par ces assemblées le droit de désigner les candidats

aux fonctions exécutives, et celui de désigner les juges criminels dont les fonctions étaient annuelles. On ne pouvait proposer de lois que sur le rapport d'un comité, et l'on ne devait les discuter qu'après un avertissement donné quinze jours à l'avance. Si la loi avait été acceptée par la législature, elle devait alors être imprimée et envoyée à toutes les communes des quatre-vingt-trois départements. Après un délai de quarante jours, si un dixième des votants dans les assemblées primaires de la majorité des départements, c'est-à-dire si un dixième des votants dans chacun des quarante-deux départements était contraire à la loi, elle était mise de côté, alors même qu'elle avait été adoptée par le corps législatif tout entier. Si le nombre des opposants était inférieur au dixième des votants, la loi ainsi approuvée faisait partie de la législation. La constitution de 1795 était moins purement démocratique et ne mettait pas plus de freins au pouvoir populaire. Les deux Conseils des *Anciens* et des *Cinq cents* n'étaient point nommés directement; ils étaient tirés des collèges électoraux qu'avaient choisis les assemblées primaires et dont les membres devaient remplir certaines conditions de propriété. Ces collèges nommaient les officiers de justice aussi bien que les membres des Chambres ou des Conseils. La proposition des lois appartenait au Conseil des Cinq cents; le consentement des Anciens, au nombre de deux cent cinquante, était nécessaire pour l'adoption d'une loi, et dans chaque Chambre, elle devait passer par trois lectures différentes. Les membres de chaque Conseil étaient élus pour trois ans. Le pouvoir exécutif était confié à cinq directeurs, qui étaient en fonction pour cinq ans, et qui devaient être âgés d'au moins quarante ans. Mais les questions de paix et de guerre relevaient des Conseils, quoique toutes les négociations, aussi bien que les opérations militaires fussent du ressort du Directoire. Les Conseils se bornaient à donner leur concours en ratifiant les traités conclus.

Il nous faut maintenant faire observer qu'il y a certains obstacles matériels au pouvoir populaire et certaines garanties contre les mesures irréfléchies de la multitude, qui doivent nécessairement se rencontrer dans toute constitution

d'un caractère démocratique, et qui proviennent de trois circonstances importantes nécessairement communes à tout gouvernement de cette espèce, ou qui découlent naturellement de la démocratie, mais qui, par elles-mêmes, sont antérieures et indépendantes de toute institution positive et de toutes les méthodes artificielles dont nous nous sommes occupés jusqu'à présent.

En premier lieu, les réunions populaires doivent de toute nécessité, et pour maintenir leur caractère d'assemblées d'affaires, adopter certaines règles pour leur gouvernement intérieur. Il faut que leurs séances soient annoncées à l'avance; il faut que leurs membres se conforment à certains usages propres à maintenir l'ordre et la tranquillité; il faut que les affaires s'y traitent avec ordre et méthode. Il importe de prévenir toute surprise en donnant connaissance à l'avance des mesures qui doivent être proposées. Par-dessus tout il est nécessaire d'empêcher qu'une faible minorité puisse se substituer à la majorité, et, pour cela, il y a lieu d'établir qu'il ne saurait y avoir de délibération valable, qu'à la condition de la présence d'un certain nombre de représentants. En second lieu, l'expérience que toutes les assemblées populaires ne peuvent manquer d'acquérir dans la conduite des affaires, sous quelques règles que ce soit, et par la seule fréquence de leurs réunions, joue un très-grand rôle dans la manière de se comporter de toute espèce de démocratie. Si, en toutes matières, l'expérience est chose importante, et si c'est l'usage qui donne l'habileté dans la conduite des affaires publiques, c'est surtout la pratique qui produit particulièrement ce résultat. Nous n'avons pas besoin de remonter jusqu'au peuple d'Athènes, pour en trouver des exemples et pour rappeler quelle finesse de goût l'habitude de fréquenter les assemblées publiques, avait donnée au peuple de l'Attique pour juger les plus merveilleux chefs-d'œuvres de l'art oratoire; il suffit de comparer les réunions publiques qui ont lieu dans notre capitale avec celles qui se produisent en province¹ ou bien encore de mettre en

1. On peut voir un exemple de la nature du gouvernement de la populace dans les récits controuvés, dans les jugements mal fondés et

regard les tentatives de ce genre faites en France avec ce qui se passe dans notre pays. Il suffit d'un peu de réflexion pour reconnaître la supériorité que les corps constitués et qui se réunissent régulièrement, à époques fixes, ne peuvent manquer d'avoir, pour la bonne conduite de leurs affaires, sur les assemblées de personnes qui se réunissent rarement ou peut-être presque jamais, même dans les pays qui ont le plus l'habitude de ces sortes d'assemblées ; et cela prouve combien est grande l'erreur des observateurs irréfléchis qui veulent juger des gouvernements démocratiques par la conduite qu'ils ont vu tenir à la multitude ou à la populace.

Il y a en troisième lieu, une dernière garantie qui est peut-être la plus importante de toutes celles dont nous ayons à nous occuper, parce qu'elle ressort naturellement de la forme du gouvernement populaire, et qu'elle ressemble en cela au régulateur de la machine à vapeur qui emprunte toute sa puissance au mouvement de la machine. De même, si tous les membres de la communauté ont voix au chapitre, lorsque le peuple prend part directement aux affaires, ou si toutes les classes et tous les intérêts sont représentés par le peuple en délégation, il ne peut manquer de se produire presque toujours des différences d'opinions qui entraînent nécessairement une complète discussion. Quand le champ libre est ouvert aux débats, il suffit d'une petite minorité pour prévenir les résolutions soudaines et pour faire obstacle aux fâcheuses mesures ; les opposants même en petit nombre sont toujours sûrs de gagner du temps ; et les délais leur donnent la possibilité de faire entendre et apprécier les objections qu'ils soulèvent contre les

saugrenus auxquels se complait la presse périodique ; comparez les faits que racontent et les opinions qu'émettent nos journaux avec ceux que l'on publie dans les revues mensuelles ou trimestrielles et remarquez quelle immense différence existe entre l'étourderie des uns et la prudente réserve des autres. Comparez de même la façon raisonnable dont s'expriment les journaux de Londres avec les extravagantes absurdités que produisent les journalistes de province moins expérimentés que leurs frères de la capitale, et vous comprendrez aussitôt comment la multitude à laquelle s'adressent ces publications peut-elle même acquérir d'expérience, grâce à l'usage et à l'habitude.

mesures projetées. Il faut supposer toutefois que le peuple, ou ses représentants, aient uniquement à cœur le bien public, car c'est de leur propre bien qu'il s'agit, et fussent-ils sujets à se tromper, ils ne peuvent être tentés de le négliger et encore moins de le sacrifier. Ils doivent avoir, au contraire, l'esprit ouvert à la raison ; et le sentiment de la majorité ne tiendra pas en général contre les bons arguments donnés par une petite portion des esprits éclairés. Dans le plus grand nombre de cas la seule différence d'opinion suffira à garantir l'État contre les chances de l'entraînement, de la violence et de l'erreur. Presque toujours elle aura pour effet de procurer les délais nécessaires pour s'entourer de renseignements et laisser se produire toutes les considérations propres à éclairer le sujet en discussion.

Les détails dans lesquels nous venons d'entrer répondent de la manière la plus satisfaisante à tous ceux qui regardent la démocratie comme synonyme de l'anarchie ou du gouvernement de la populace. Quand cette idée s'est emparée de quelqu'un, il a toujours devant les yeux le spectacle de ce qu'il a vu ou de ce qu'on lui a dit se passer habituellement dans les assemblées populaires, là où l'on ne saurait espérer de calmes délibérations ; ce qui en vérité est bien naturel, car ce n'est point pour cela qu'elles se sont réunies. L'entraînement, l'excitation générale, l'adoption de mesures déjà résolues, donnent naissance à de violents sentiments qui oppriment l'esprit, et qui demandent à se soulager par des démonstrations violentes plutôt que par l'exercice de l'intelligence ; en un mot, c'est l'action et non point la délibération qui est le propre des assemblées publiques et par conséquent, ceux qui ne sentent point comme la multitude, ne songent guère à s'y rendre, ceux qui y viennent ont déjà leur parti pris. Et si quelque différence d'opinion existe, l'assemblée devient le théâtre d'un tumulte stérile, quand il ne s'y produit pas d'affreuses scènes de violence. Ceci n'est à aucun degré la peinture des fautes qui se commettent dans le gouvernement du peuple, même dans les démocraties les plus mal réglées. Ceux qui préfèrent cette forme de gouvernement

n'entendent glorifier qu'un système de domination populaire régulier et exécutable, et nullement les procédés désordonnés d'une multitude sans frein. Ce qu'ils entendent par démocratie est un état de société semblable à ceux dont nous avons précédemment parlé, c'est-à-dire, un état dans lequel le pouvoir populaire est le principal moteur de la machine, mais dont l'action doit se combiner suivant de certains principes avec tous les autres rouages ; étant d'ailleurs bien entendu que tous ces rouages eux-mêmes et tous les mouvements de la machine relèvent du moteur principal, autrement dit de la puissance du peuple.

Il est vrai, comme nous l'établirons plus tard, que pour cette raison même toutes les restrictions et toutes les garanties dont nous avons parlé, ne sauraient jamais avoir autant de garantie dans une pure démocratie que dans un gouvernement mixte, mais nous n'avons pas à cause de cela le droit de les mépriser et de nier l'effet qu'elles peuvent avoir dans les démocraties les plus complètes qu'il se puisse imaginer..

CHAPITRE XIV.

AVANTAGES DU SYSTÈME DÉMOCRATIQUE.

Nous avons maintenant à examiner les avantages de la démocratie pure, c'est-à-dire du système suivant lequel le suprême pouvoir réside dans le peuple sans aucun mélange monarchique ou aristocratique. Ce qui au fond distingue ce gouvernement de tous les autres, c'est que le peuple ayant en main l'administration de ses propres affaires, on voit ainsi disparaître la cause principale de tout mauvais gouvernement, à savoir, l'intérêt égoïste des personnes placées au pouvoir : et si le bien général souffre quelques dommages, cela provient d'ignorance, mais jamais d'un dessein préconçu. Dans une monarchie, le souverain poursuit son intérêt personnel et celui de sa famille ; le bien public est ainsi sacrifié et de grands inconvénients en résultent pour l'État quand son intérêt ne concorde pas avec celui du prince. Dans un gouvernement aristocratique, les corps privilégiés se préoccupent des intérêts particuliers de leur ordre ou de ceux de ses membres pris individuellement, ce qui est encore plus dommageable pour la communauté, parce qu'ils forment une classe de citoyens favorisés qui est plus nombreuse encore que celle du souverain avec sa famille et ses courtisans. Voilà des inconvénients qui ne se rencontrent point sous un gouvernement purement populaire ; le danger, du moins, est bien peu considérable, il pourrait seulement provenir de ce qu'un parti ou bien quelques individus auraient obtenu assez de faveurs auprès de la masse du peuple pour le diriger suivant leur propre fin ; chose nécessairement très-rare, parce qu'il y aura toujours des conflits entre les partis

dans les États libres, et que le peuple est toujours porté à la jalousie et au soupçon envers les hommes puissants.

C'est peut-être une autre manière de dire plus brièvement la même chose, que d'affirmer qu'on voit aussi disparaître dans les gouvernements démocratiques une cause principale des guerres fâcheuses et des dangereuses négociations. Sous cette espèce de gouvernement, il n'y a point de place pour l'ambition personnelle d'un individu ; il ne peut alléguer le sentiment de l'honneur personnel ou de sa dignité blessée, pas plus que le désir de l'agrandissement pour satisfaire à la fois son orgueil, son amour de la gloire, et pour augmenter son influence à l'intérieur. Sans doute, il peut y avoir des ambitieux qui désirent entraîner leur pays à la guerre, mais le peuple s'en défiera tout naturellement. En tout cas, il sera toujours disposé à empêcher tout citoyen de s'agrandir tellement qu'il puisse mettre en danger la liberté. Jamais dans une démocratie il ne se commettra une atrocité pareille à celle des courtisans de Louis XIV, qui ont plongé leur pays dans la guerre et qui ont causé les ravages du Palatinat afin d'empêcher l'esprit abusé du maître de s'apercevoir de leurs manœuvres au dedans. Si la Suède avait été une République, elle n'eût pas été entraînée dans de ruineux conflits, où la folie de son souverain a épuisé ses ressources, et détruit l'influence et la réputation qu'elle avait acquises, par son courage, sous les règnes plus sages de ses ancêtres. La France républicaine avait mis un frein à l'ambition des Carnot et des Danton par le gouvernement populaire, qui avait cessé déjà depuis longtemps, lorsque la domination d'un seul homme a causé, par la conscription, la ruine de ce pays et lui a fait courber deux fois la tête sous un joug étranger. Si le vertueux Washington se fût épris de gloire militaire, s'il eût désiré étendre l'empire des institutions républicaines sur le Canada ou sur la Nouvelle-Espagne, ce même peuple qui avait témoigné son mécontentement contre les promoteurs d'une troisième élection du Président, et qui déjà avait refusé aux chefs de l'armée le droit de perpétuer le souvenir de la gloire de leurs armes en fondant l'ordre du Mérite,

ce même peuple, dis-je, aurait vite appris à Washington que la guerre est un jeu auquel ses chefs ont tort de se complaire.

Dans les républiques la législation est tenue de se conformer à tous les progrès du siècle. Le peuple, qu'il agisse par lui-même ou par ses délégués, et que ses délégués se conforment aux instructions de leurs mandataires ou qu'ils délibèrent et qu'ils décident par eux-mêmes, ne peut jamais manquer de communiquer aux lois mises en délibération le cachet de ses propres opinions. Si les lumières et la sagesse de ses représentants ou des chefs de parti dépassent, comme il est naturel, le niveau général, la législation qui sortira des délibérations d'une telle assemblée ne le cédera en rien à la civilisation du moment et aux progrès du temps. Nul fâcheux intérêt ne s'opposera au perfectionnement désirable. Les préjugés de classe et les vues égoïstes ne seront d'aucun poids. Les craintes d'un souverain et de sa cour, à propos de la marche suivie dans certaines directions, les craintes des ordres privilégiés, à propos des pas faits dans tel ou tel sens, ne pourront jamais mettre obstacle aux mesures utiles à l'ensemble de la société. Le progrès pourra peut-être, au contraire, être trop rapide, faute des garanties et des restrictions qu'apporterait l'intervention d'un corps aristocratique, ainsi que nous l'avons déjà montré. On pourra occasionnellement tenter d'aventureuses expériences ; des idées mal digérées pourront trouver place dans les actes législatifs ; mais l'avancement du progrès social et la marche intellectuelle du siècle seront toujours reflétées dans les lois adoptées par les assemblées démocratiques.

L'administration des affaires publiques est certainement beaucoup plus pure dans une démocratie que sous toute autre forme de gouvernement. Cela tient, premièrement à la publicité qu'il faut bien donner à toutes les mesures du gouvernement ; et secondement, à la complète responsabilité de tous les fonctionnaires publics, vis-à-vis du peuple ou de ses représentants. Le pécumat ou les abus de toutes sortes deviennent à peu près impossibles de la part d'agents si soigneusement surveillés et certains d'être sévèrement

punis s'ils étaient découverts. Plus les gouvernements mixtes se rapprocheront du modèle démocratique, plus ils auront de chance de voir la même intégrité régner dans leur administration ; mais jamais dans ces gouvernements l'administration ne pourra être aussi pure que dans une démocratie, parce que partout où il y a des ordres privilégiés, des princes et des courtisans, on rencontre des partis puissants qui ont un intérêt réel ou imaginaire dans les procédés égoïstes, soit d'eux-mêmes, soit de leurs partisans ; très-peu disposés à se soumettre à une étroite surveillance, ils seront en plus d'une occasion portés à protéger ceux qui auront commis quelques abus. Il n'y a pas de pareils privilèges accordés à la puissance de la démocratie.

On ne court point le risque dans une démocratie, comme cela arrive dans une monarchie, de voir des hommes incapables ou pervers prendre la direction suprême des affaires dans la législature ou s'emparer du pouvoir exécutif. Il n'y a donc pas de place ici pour le plus grand des dangers qui menacent la monarchie ; il n'y a pas à redouter qu'un enfant au berceau, un misérable idiot, un fou furieux, un débauché corrompu et vicieux, puisse jamais gouverner l'État et vouer l'autorité à la haine et au mépris. La pratique du gouvernement rend les hommes choisis par le peuple plus aptes à commander et plus dignes de confiance, tandis qu'à parler d'une façon générale la possession du pouvoir rend le souverain moins capable d'en bien user, par la tendance qu'a tout pouvoir de corrompre celui qui le détient. Dans un État libre on peut toujours s'attendre à voir l'autorité remise aux mains des hommes les meilleurs et les plus distingués ; dans les monarchies et dans les gouvernements aristocratiques ce sont les favoris du prince et les parents des patriciens qui sont assurés d'obtenir la préférence. L'administration ordinaire des affaires et le cours régulier de la législation profitent de l'intervention du suffrage populaire. Toutes les mesures sont complètement discutées et toutes les chances d'erreurs auxquelles tout gouvernement est sujet sont singulièrement diminuées. De temps en temps, il est vrai, le peuple peut se laisser aller à quelques

déceptions, et prendre en conséquence quelque résolution inconsidérée ou fâcheuse. Le peuple s'est souvent pris de passion pour la guerre, et lorsque la défaite l'a jeté dans le découragement, lorsqu'il est fatigué des dépenses et des souffrances de la lutte, on l'a vu souhaiter prématurément la paix. Cependant on ne peut mettre en doute que son jugement reste sain dans tout ce qui concerne le soin de ses propres intérêts, et c'est bien là en définitive le but que doit se proposer toute administration. Ainsi que nous l'avons vu au chapitre XIII, ce n'est point le cachet nécessaire du gouvernement démocratique qu'il soit tout entier dans les mains du peuple chargé à la fois de délibérer et d'agir. Donnez-lui le temps de réfléchir et de s'informer; donnez l'autorité dans ces conseils aux plus sages et aux plus instruits, et il est probable qu'il donnera habituellement la préférence à la politique la plus raisonnable et la plus éclairée.

Il faut cependant remarquer que ce mérite la démocratie le possède par opposition surtout à la monarchie absolue. L'ignorance, le caprice, ou la sottise d'un seul maître peut produire, comme nous l'avons vu, les plus désastreux effets. Il s'en faut de beaucoup qu'il en soit ainsi dans un gouvernement aristocratique. Il y a bien peu de motifs, si même il y en a aucun, pour attribuer, à ce point de vue, une supériorité quelconque au système démocratique sur le gouvernement aristocratique.

On peut justement compter parmi les avantages du gouvernement démocratique son extrême bon marché. Il faut de toute nécessité de grandes dépenses pour soutenir un établissement monarchique. Il faut entourer le souverain d'une magnificence coûteuse; il faut donner à sa personne et à sa famille, non-seulement les moyens de vivre avec aisance, mais avec luxe et de supporter les frais d'une représentation splendide. Il est nécessaire, quoi qu'il en puisse coûter, d'attacher à sa cour des dignitaires qui ne sont d'aucune utilité à la chose publique sinon par l'éclat qu'ils ajoutent à la dignité royale. Parfois on est obligé d'en augmenter le nombre dans le seul but de maintenir dans l'État

l'influence du souverain. Une armée beaucoup plus considérable que ne l'exigerait la conservation de la paix publique ou la défense extérieure du pays, doit être entretenue pour garder le souverain contre toute chance d'attaque en cas de troubles intérieurs. La représentation de l'État auprès des puissances étrangères exige plus de frais que n'en demanderait un simple gouvernement républicain. Toutes ces observations se rapportent, quoique à un moindre degré, au régime aristocratique; là aussi, comme dans la monarchie, les habitudes de la cour et celles de la haute société où vivent les classes gouvernantes, obligent à payer plus largement les fonctionnaires et à en augmenter considérablement le nombre. On ne s'occupe que d'une seule chose dans une démocratie : la besogne à faire; on n'emploie pas plus de fonctionnaires qu'il n'est nécessaire; on ne paye leur travail que juste ce qu'il vaut.

La responsabilité même qui incombe aux fonctionnaires publics est loin d'être compensée par le salaire qu'ils reçoivent; c'est pourquoi l'honneur de servir l'État est par lui-même considéré comme une suffisante rémunération. Non-seulement on n'emploie pas de fonctionnaires inutiles, mais la police peut suffire à maintenir le gouvernement et préserver la paix publique, et l'on n'a point à lever de troupes pour la défense générale. Les agents chargés d'arrêter les personnes coupables de délits contre le droit commun ont en même temps mission de protéger les magistrats du pays. Ainsi, sous le rapport du bon marché, le gouvernement mixte le plus populaire ne peut être comparé à la démocratie. Il se peut même que les charges de la cour et les dépenses qui en sont la conséquence, pèsent plus lourdement sur les finances publiques dans un gouvernement mixte que dans une monarchie pure. Une aristocratie comme celle de Venise, peut gouverner à très-peu de frais. Quand la monarchie fait partie de la constitution, ses dépenses sont d'autant plus fortes qu'il est plus nécessaire de maintenir son influence contre les attaques des autres ordres. Son établissement militaire peut n'être pas considérable ou même être assez réduit. Mais ses dépenses civiles seront probable-

ment beaucoup plus nombreuses que celles exigées par un gouvernement despotique. On ne peut pas estimer à moins d'un million et demi ou de deux millions de livres sterling ce que la monarchie nous coûte en Angleterre. Mais nous estimons que cette somme toute grande qu'elle soit est bien employée.

Les ressources de la démocratie pour la défense publique sont naturellement supérieures à celles de toute autre forme de gouvernement. Le despotisme le plus absolu ne peut agir vigoureusement que par la crainte qu'il inspire ; l'aristocratie n'a point un pareil levier pour soulever la masse du peuple ; elle ne possède pas le même esprit patriotique qui anime les sujets d'un gouvernement populaire, quoiqu'elle ait en ce genre beaucoup plus de puissance que la monarchie absolue. Mais lorsque parmi le peuple chacun se sent individuellement intéressé à défendre l'indépendance nationale, on le verra se grouper autour du drapeau avec un autre cœur que celui qui bat dans la poitrine de l'esclave peu soucieux de repousser une invasion qui ne fera que changer la personne de ses tyrans. Parmi les ressources que l'esprit démocratique est propre à produire, il ne faut pas seulement compter les hommes, mais aussi l'argent qu'il peut mettre à la disposition du gouvernement. Il n'y a pas un de nos lecteurs qui ne sache les incroyables efforts dont les États libres sont capables lorsqu'ils sont assaillis par des forces en apparence supérieures ; les plus brillantes pages de l'histoire de tous les temps en fournissent de merveilleux exemples. Le nombre d'hommes que les petits États ont pu mettre sur pied, en pareille circonstance, est vraiment incroyable, et c'est avec un courage non moins extraordinaire qu'ils ont su résister à leurs nombreux adversaires. Il n'est point nécessaire de remonter jusqu'à Athènes, à Sparte et à Rome, ni aux jours de Marathon, des Thermopyles, et d'*Aquæ Sextiæ*¹ ; l'histoire moderne nous signale le vaillant dévouement des Suisses mourant pour la liberté, les Hollandais prêts à s'exiler de l'Europe s'ils ne pouvaient

1. Aix où Marius avec une poignée d'hommes en défait 300 000.

y vivre en peuple indépendant. De nos jours n'avons-nous pas vu avec admiration les Américains déjouant la force et l'habileté des meilleures troupes du monde; et qui pourrait oublier les merveilleux efforts de la République française, lorsqu'au lendemain de sa puissance, le peuple entier s'est levé en masse contre ses agresseurs ! Mais ce même peuple redevenu l'humble sujet d'un monarque absolu et fatigué des guerres dans lesquelles on l'avait entraîné, n'a plus répondu à l'appel de ses chefs contre l'ennemi, et deux fois il l'a laissé s'avancer sans combats jusque sous les murs de sa capitale.

Ce n'est pas à la conduite seule des affaires publiques que se borne la vertu de la démocratie, c'est un trait général des mœurs républicaines que la sobriété, le respect de soi-même, et la nécessité de se conformer même en morale à l'opinion publique. Le goût des plaisirs engendre inévitablement une certaine corruption, et les vices qui en résultent loin de déplaire aux courtisans sont encouragés par leur exemple. Cette observation regarde aussi bien l'aristocratie que la monarchie. C'est plutôt, en effet, par suite des habitudes aristocratiques qui se contractent à la cour du prince, qu'en leur qualité de serviteurs de la monarchie, que les membres de la noblesse méritent de tels reproches. Le caractère républicain est au contraire de sa nature essentiellement sévère. La tempérance, l'honnêteté, l'amour du bien public, le désintéressement, qui sont des vertus exotiques dans une cour, poussent tout naturellement sur le sol démocratique. Jamais un chef de parti, jamais une idole populaire n'obtiennent une assez longue domination pour inculquer à la multitude ces habitudes de servilité, de flatterie et de mensonge qui naissent si naturellement sous l'influence de l'autorité royale ou patricienne. Ceux-là même qui ont refusé tout autre éloge aux chefs de la démocratie française, alors qu'elle avait revêtu sa forme la plus exagérée, ont été obligés de convenir que son cruel aspect était adouci par des sentiments patriotiques et qu'elle commandait le respect par la majesté républicaine. Les Décemvirs qui ont pendant plus d'une année gouverné les destinées de la France et

disposé de tant de millions dont ils n'ont pas eu à rendre compte sont morts aussi pauvres que les simples officiers chargés de mettre à exécution leurs ordres absolus. Carnot s'est retiré de la vie publique sans la moindre fortune. Robespierre et Saint-Just lorsqu'ils furent mis à mort ne possédaient au monde que les cinq livres sterling du salaire mensuel accordé à chaque membre du comité du salut public.

Tels sont les avantages du système démocratique. Il n'est permis à personne de les mépriser, car ils sont bien les plus grands de tous ceux que la politique peut se proposer ; ils conduisent tous directement au bonheur du peuple ; ils augmentent son bien être ; ils maintiennent sa liberté ; ils préservent sa sécurité ; ils ajoutent à sa vertu. Voilà des objets qu'il ne faudra pas perdre de vue lorsque nous en viendrons à examiner les autres côtés de cette question, et à considérer les vices et les défauts nombreux et considérables qui sont inséparables de cette forme de gouvernement.

CHAPITRE XV.

INCONVÉNIENTS DU SYSTÈME DÉMOCRATIQUE.

Il ne faut point oublier qu'en signalant les inconvénients de la démocratie, nous n'entendons parler que de ses tendances naturelles et nous sommes bien loin d'affirmer qu'on les y rencontre nécessairement et dans toute leur étendue ; les précautions prises pour les neutraliser, peuvent souvent produire quelque effet, elles peuvent même quelquefois en produire de très-considérables. On n'a jamais établi un gouvernement de cette nature sansp rendre quelques précautions. Il n'y a donc point d'exemple d'une république démocratique dans laquelle les dangers propres au gouvernement populaire aient existé dans toute leur étendue. Nous ne nous occupons donc dans ce moment que des tendances naturelles à cette sorte de Gouvernement.

Le premier, et le pire effet du gouvernement populaire, est que le pouvoir suprême est placé dans des mains irresponsables. Le peuple y joue son rôle, soit en gouvernant directement le pays, comme il arrive dans les petites républiques, soit en choisissant, pour remplir cette fonction, des délégués qui n'ont de comptes à rendre à aucun tribunal sur cette terre ; chaque individu forme par lui-même une si infime portion du corps souverain, qu'il n'a pas le sentiment de la responsabilité qui pèse sur lui, même en ce qui regarde sa propre conscience. Quant à l'opinion publique, la nature même des choses fait qu'il n'en existe point, car c'est du sentiment du peuple lui-même qu'on entend parler quand on parle de l'opinion publique. Sous ce rapport il y a une grande différence entre la démocratie et tout autre forme de gouvernement. Quelque absolu qu'il soit, un sou-

véraïn sent vivement le poids de la censure publique et se montre sensible à l'approbation générale. De quelque peu de liberté de langage qu'on jouisse sous le despotisme, le tyran connaît toujours ce que ses sujets pensent et sentent ; il sait parfaitement que sa cruauté et ses caprices soulèvent leur indignation et que ses faiblesses excitent leur mépris. De même les membres de l'aristocratie, quoique moins exposés aux mêmes censures et assez nombreux pour se défendre les uns les autres contre les attaques et la haine du peuple, ne peuvent se dérober entièrement à la juridiction populaire ; il en sera toujours ainsi aussi longtemps que l'aristocratie naturelle gardera son influence et que les hommes vivront en société. Le frein de l'opinion publique ne peut agir directement sur le peuple. Il peut seulement redouter qu'en lui mettant à un moment de calme réflexion sa propre conduite sous les yeux on ne l'oblige à en rougir lui-même ; mais cela ressemble plutôt au faible frein que la conscience impose au tyran et à l'oligarchie patricienne, qu'à la force autrement effective de l'opinion publique. Le frein risquerait de n'avoir pas plus d'effet, ou plutôt de demeurer aussi impuissant que le sont le plus souvent les molles inspirations de la conscience individuelle, n'était cette disposition qu'ont les hommes à se méfier les uns des autres et à se soupçonner ; et cela peut suffire pour que le peuple au moment de se laisser aller à quelque acte de violence, de perfidie, d'ingratitude ou de légèreté se préoccupe à l'avance du danger de voir un des membres de sa classe s'exprimer avec réprobation et mépris sur les mesures projetées ; et cette considération peut le conduire à se donner le temps de réfléchir afin de s'éviter plus tard d'éclatants reproches.

Dans la démocratie, ceux qui détiennent le pouvoir, ne sont pas seulement placés au-dessus des atteintes de la censure, mais ils sont garantis contre tout risque personnel ; à moins que le pays ne soit tellement déchiré par des partis acharnés les uns contre les autres qu'une faction veuille tirer demain vengeance des actes accomplis la veille par ses adversaires, il est impossible, qu'en tant que corps, le peu-

ple puisse être l'objet d'aucune punition. Il peut se faire que ses excès lui deviennent finalement préjudiciables, mais les actes de cruauté, d'ingratitude, de trahison et d'incapacité ne rencontrent jamais de punition de la part de ceux contre lesquels ils ont été commis. Le tyran le plus entouré de gardes et le plus libre dans l'exercice de son autorité despotique est toujours assiégé par la crainte, en proportion du pouvoir qu'il possède ; et c'est là sa triste punition ; cela même suffit à empêcher beaucoup de mal et à punir suffisamment celui qui a pu être commis. Quoique moins exposés à de semblables risques, les membres de l'aristocratie n'en sont pas exemptés. En conséquence, les conseils de l'aristocratie, et plus particulièrement ceux de l'oligarchie, sont matériellement influencés par la crainte d'exaspérer le peuple. Le gouvernement de Venise prenait, en particulier, toujours soin d'avoir de son côté l'opinion populaire, et nous avons déjà vu qu'il en était ainsi de l'aristocratie en Suisse. La plus grande faute commise par l'aristocratie de l'ancienne Rome fut de mépriser le sentiment populaire, et rien n'a tant contribué à produire la guerre civile et les sanglants conflits auxquels la République fut en proie et qui ont fini par causer sa ruine.

Cette irresponsabilité, qui est l'apanage nécessaire du peuple s'étend, jusqu'à un certain point, à ceux qu'il a mis à sa tête. Quand un chef de parti a beaucoup d'adhérents et qu'il jouit d'une grande influence sur de nombreux partisans, il devient irresponsable en raison du nombre des personnes qui se pressent autour de lui. Il ne s'inquiète pas de l'opinion de ses adversaires, parce que leurs attaques sont inévitables et que leurs façons de voir sont d'avance considérées comme fausses et sans valeur. Il est sûr de l'appui des siens et cela seul lui suffit. Pour lui, il n'y a pas telle chose qu'un tribunal public, et l'opinion publique ne saurait avoir assez de poids pour contrôler ses mesures. Les choses sont pires encore, s'il est possible, lorsqu'il n'y a pas de division de partis et lorsque le peuple tout entier, ou presque entier, incline d'un seul côté. En pareil cas le chef populaire est armé du même pouvoir que le tyran, sans avoir à craindre,

comme le tyran, l'indignation publique, prête à censurer ses actes ou à s'y dérober par la violence.

Il faut cependant observer que le despotisme d'un chef populaire, à moins qu'il ne soit soutenu par une sage conduite et des actions méritoires, ne saurait être d'une longue durée. Son influence peut se prolonger plus ou moins longtemps, suivant que le peuple est plus ignorant en toutes choses, particulièrement dans ce qui regarde les affaires de l'état et les questions qui le concernent lui-même; mais il ne peut jamais arriver, si ignorante que soit la multitude, que la folie et la méchanceté de pareils chefs ne finissent point par ruiner leur pouvoir. Les propres intérêts du peuple étant en jeu, il ne tardera pas à devenir jaloux et soupçonneux; les événements lui ouvriront les yeux; car les hommes sont enclins à juger d'après l'événement, surtout quand ils n'entendent rien aux principes. Le mauvais succès d'une sage et prudente politique peut injustement causer la chute d'un favori du peuple. Aussi longtemps que son pouvoir dure, sa tyrannie est toutefois moins supportable que celle d'aucun autre despote. Il n'y a point de refuge pour ses victimes; et ceux qu'il opprime restent sans secours et sans consolation.

On en peut dire autant de toute tyrannie populaire soit qu'elle émane du peuple en masse, soit, comme il arrive d'ordinaire, qu'elle se concentre dans les mains de quelque puissant chef. Pas de moyen d'y échapper, pas de recours contre elle, pas de soulagement à attendre. Quand on est opprimé par un tyran ou par une oligarchie, on peut espérer encore un peu d'aide et de justice: on a pour soi la sympathie du peuple. Jamais elle n'est accordée à celui qui est la victime du peuple. Les souffrances sont encore aggravées par le mépris et les clameurs exécrables de la populace. C'est là une terrible aggravation à tous les maux qu'infligent l'iniquité et les caprices du peuple, et d'autant plus difficile à supporter qu'elle blesse plus douloureusement les natures les plus sensibles et les plus délicates. Ceux qui sont frappés par le tyran, savent au moins qu'ils ont mérité sa haine. Les victimes du peuple peuvent périr par suite des services mê-

mes qu'ils ont rendus au pouvoir qui les frappe. Pendant le triste règne de la Terreur, la cruauté de la multitude parisienne poussée jusqu'à la sauvagerie s'est exercée avec une fureur inouïe contre les plus vertueux et les plus sages patriotes qui avaient dévoué toute l'énergie de leur vie au service du peuple et à l'établissement de sa liberté. C'est une amère douleur, ajoutée aux souffrances qui déchirent le cœur des hommes de bien, de songer que leur réputation, leur bonne renommée pour les âges à venir, peuvent se trouver à jamais flétries par ce même tyran à plusieurs têtes dont le déplaisir a causé leur chute, et qui les a peut-être condamnés à cause de leurs vertus mêmes. L'illustre patriote que le despote envoie à la mort, porte sa tête sur l'échafaud avec espoir que la postérité le vengera un jour et lèguera sa mémoire à la vénération des hommes de bien de tous les siècles. Mais si Sidney ou Russell étaient tombés victimes du verdict d'un peuple égaré, ils n'auraient pas emporté avec eux l'assurance que ceux qui avaient disposé de leur sort ne disposeraient pas aussi un jour de leur réputation, et qu'après leur avoir enlevé la vie, ils ne leur enlèveraient pas encore l'honneur.

Dans une démocratie pure, la tyrannie populaire est cause d'autant de violence, d'ombrages mutuels et de terreur que sous le plus absolu despotisme, avec cette différence qu'il est plus facile d'échapper aux agents d'un royal tyran qu'aux injures du vulgaire dont on est partout environné; lorsque la domination d'un parti est devenue complète dans la démocratie, il n'existe plus de sûreté pour ceux qui ne sont pas complètement d'accord avec lui; la majorité étant écrasante, il n'y a plus de place pour l'opposition; personne n'ose hasarder un murmure contre les sentiments qui prévalent, car la violence populaire ne supporte pas la contradiction, elle a pour effet de supprimer tout avis utile et de faire taire les vérités profitables; il devient dangereux d'avancer une opinion quelque raisonnable qu'elle puisse être, si elle déplaît à la multitude; il n'est pas plus possible de dire la vérité au tyran qui a plusieurs têtes qu'à celui qui n'en a qu'une. Il y a plus, la flatterie est la seule nourriture

qu'on puisse lui offrir; et celui-là est sûr de distancer tous les courtisans de la faveur populaire, qui saura mettre le plus d'extravagances dans ses doctrines et de violence dans son langage; ce vil commerce est aussi dommageable au peuple qu'à ceux qui s'y livrent, car ceux qui le flattent le trompent pour le dépouiller et n'en recueillent eux-mêmes que la dégradation et la honte; il n'est pas besoin de remonter bien haut dans l'histoire pour en trouver des exemples. Les meneurs de la Révolution française n'ont pourvu à leur sûreté qu'en adoptant dans chaque occasion les mesures les plus violentes. Le succès de Robespierre a surtout tenu à ce qu'il est allé plus loin que personne dès le début de sa vie politique. Marat l'avait pourtant dépassé; et n'était la nature révoltante de sa doctrine qui prenait tout simplement le meurtre pour point de départ et qui a fait douter de son honnêteté, voire même de sa raison, il est probable qu'il eût supplanté Robespierre dans la faveur populaire. On peut se rappeler en Angleterre un temps où il fallait beaucoup de courage aux chefs du parti populaire pour dire un seul mot contre ce que l'on appelait alors la Réforme et ce que la Chambre des Lords appelait la destruction de la constitution. C'était le moment où des gens sans réflexion ou sans principes s'engageaient à proposer à un jour fixe des mesures qui n'avaient pas le sens commun, parce qu'en agissant ainsi, ils se procuraient plus aisément les applaudissements de la multitude. Tous les voyageurs conviennent qu'aux États-Unis, la tyrannie du peuple dépasse les limites d'une juste influence, personne n'ose s'élever contre les préjugés dominants et contre les opinions du jour.

Il faut mettre au nombre des inconvénients de la démocratie, la facilité avec laquelle le peuple prend des mesures violentes et irréfléchies, et son inconstance dans les résolutions une fois arrêtées. Quelques précautions que l'on prenne, et il faut de toute nécessité en prendre contre de tels inconvénients, sans quoi le Gouvernement périrait à l'instant, ces précautions sont bien loin de remédier au mal : c'est pourquoi dans les démocraties les mieux organisées, on verra trop souvent le peuple intervenir dans les fonctions qui appar-

tiennent à ses représentants, et se mêler quelquefois de ce qui regarde le pouvoir exécutif et même de l'administration de la justice. L'action des constituants sur leurs représentants ne saurait être entièrement suspendue durant la période du mandat. Il faut que les députés ne cessent de songer au jour de l'élection, et leur conduite doit être plus ou moins influencée par la crainte de cette épreuve. Il en résultera qu'ils regarderont beaucoup à donner des griefs contre eux dans les matières d'un grand intérêt; et comme nous l'avons déjà remarqué, chaque question dans la sphère politique semble toujours, au moment où on la traite, être la plus importante de toutes, et comme s'il n'y en avait pas d'autre dans le monde. Si le député a de bonnes raisons de penser que l'intérêt qui s'attache à la question du moment n'est pas pour durer longtemps, qu'il est non-seulement éphémère, mais qu'une fois oublié, il ne se renouvellera plus, il suivra l'inspiration de son propre jugement. Mais si les sentiments que cette question excite lui paraissent profondément entrés dans le cœur du peuple et devoir s'y maintenir, il n'y a pas de député qui osera résister à un semblable courant. En Amérique, quel habitant du Sud oserait proposer l'émancipation des esclaves? En France, qui oserait s'expliquer sur les résultats agricoles qu'entraîne l'égal partage entre les enfants d'un héritage territorial. En Angleterre, qui oserait démontrer la difficulté de faire marcher le gouvernement sans *Bourgs Pourris* et faire l'éloge de l'innocence et de la pureté de cette sorte de collèges électoraux, comparées à celles des petites villes populaires. Voilà autant de thèmes qui peuvent être complètement erronés. Il peut être impolitique ou injuste d'adopter les mesures qui en résultent; ce n'est point là la question dont il s'agit actuellement. Il suffit d'affirmer qu'elles sont à tout le moins extrêmement importantes, et qu'elles méritent d'être pleinement discutées et mises à l'essai; et cependant, quoique nous ayons eu les lumières de l'expérience pour nous guider dans cet examen, personne n'a osé l'entreprendre, et pourquoi? Parce que le peuple, qui aurait le plus grand intérêt à ce que ces questions fussent soumises à une délibération approfondie, ne veut pas supporter

qu'il en soit seulement question. C'est une erreur et un malheur du même genre quand on prête à de certains sujets plus ou moins d'attention suivant la direction prise par le goût et les sentiments populaires. La question posée devant le public, pourvu qu'elle soit de nature à intéresser la multitude, passe toujours pour être la seule qui soit digne d'attention, et c'est la disposition générale d'en agir avec elle comme s'il ne devait jamais s'en élever d'autres. C'est ainsi qu'on rejettera une taxe sans se demander quelle est celle que l'on pourra mettre à la place ; c'est ainsi qu'on entrera en guerre pour les affaires de sentiment, sans égard à la politique ; c'est ainsi qu'on fera hâtivement la paix lorsqu'on aura eu quelques échecs militaires momentanés ; c'est ainsi qu'on récompensera les favoris de la multitude sans se soucier des autres réclamations auxquelles cela pourra donner lieu, et qu'on dépouillera un adversaire de ses droits sans prendre garde à l'atteinte ainsi portée à toute espèce de propriété. Non-seulement on s'exagère l'importance de la question du moment, mais les questions personnelles, quelque insignifiantes qu'elles soient, exciteront toujours profondément les passions, et attireront démesurément toute l'attention publique en écartant de plus importants sujets qui sont d'une nature plus générale ou moins agréable. Nous ne tenons pas compte ici des déceptions que cause au peuple l'ignorance où il est de son bien réel et de la facilité avec laquelle cette même ignorance le porte à s'éprendre des étranges fantaisies que des hommes artificieux savent revêtir des plus attrayantes couleurs. Il n'y a qu'une meilleure éducation qui puisse remédier à ce mal ; il n'est pas particulier au peuple, et si peu cultivé qu'il soit, il y a moyen pour lui, comme pour les autres classes, d'apprendre par une libre discussion à purger son esprit de ces erreurs empoisonnées, et à se méfier de conseillers ignorants ou mal intentionnés.

Dans nos temps modernes, lorsque la presse tient une si grande place que M. Windham a pu l'appeler « un pouvoir dans l'Europe, » tandis que d'autres l'ont qualifiée de « quatrième État dans le royaume, » il est impossible de ne

pas tenir compte de ce fait que les journaux possèdent une beaucoup plus grande influence dans la démocratie que sous toute autre forme de gouvernement. Le peuple se laisse aisément tromper par les assertions émises avec confiance, car il prend volontiers l'effronterie pour la hardiesse que donnent de sincères convictions. Lorsqu'il voit certaines choses attestées dans le même écrit imprimé qui relate des vérités émanées d'une autre source, il ne sait pas faire la distinction, et surtout il ne songe jamais à s'informer de quelles mains proviennent ce corps de récits et de doctrines. Il n'y a point de nom livré au public, et le secret que garde l'auteur ajoute à la croyance qu'on lui accorde, justement parce que le lecteur ne sait rien à son sujet. Il peut être le plus indigne des hommes comme il en est souvent le plus malfaisant et le plus méprisable; il peut être un personnage si complètement insignifiant qu'il ne se rencontre pas un seul être humain capable d'attacher la moindre importance à ses récits ou à ses opinions; et cependant, sans réfléchir à cela, sans prendre le temps de demander quelle est la personne qui parle ainsi, le peuple laisse couramment passer les plus grossiers mensonges et les plus calomnieuses imputations; et pour peu qu'elles soient souvent répétées comme elles peuvent l'être chaque jour, il finit par leur donner place dans ses convictions. Quiconque a parcouru les journaux américains ou bien ceux de la République française, sera obligé de convenir qu'ils dépassent de beaucoup en calomnies, en mensonges, en absurdes violences notre presse anglaise. Celle-ci est assurément assez mauvaise quoique la presse américaine soit encore pire; et la nôtre a cependant peu d'influence sur la conduite du gouvernement. Dans ces dernières années, sa grossièreté inconsidérée ayant beaucoup augmenté, et son respect pour la vérité ayant notablement diminué, on a vu son influence déchoir et devenir de nos jours aussi insignifiante qu'elle était autrefois considérable, alors qu'elle avait des façons de procéder plus habiles et plus dignes; mais aux États-Unis, toute sa violente brutalité et tout le scandale qui se produit autour des misérables aux mains desquels la presse est tombée, n'a pas suffi à amoindrir son cré-

dit auprès du peuple et son influence reste grande sur l'administration des affaires publiques.

Nous avons, dans un chapitre précédent, examiné à fond les effets qui résultent de l'existence des partis. Dans une démocratie, leur pouvoir est plus grand que sous toute autre forme de gouvernement ; et dans une aristocratie, le pire danger provient surtout des appels faits par les factions à la masse du peuple, qu'avec trop de succès elles s'efforcent de cajoler, de séduire et de corrompre ; nous n'avons rien à ajouter ici à ce sujet.

Nous avons parlé en passant de l'intervention du peuple dans le Gouvernement, dans l'administration de la justice et par-dessus tout de la justice criminelle. De pareils actes doivent être considérés comme des outrages à la loi ; comme de grands crimes commis par la populace plutôt que par le peuple. Néanmoins, ceux qui ont pris part à ces atrocités peuvent trop sûrement compter sur la protection d'un parti puissant prêt à épouser leur cause, et sur la mollesse que mettent les officiers publics à accomplir leurs devoirs dans un pays dont les institutions rendent (les journalistes exceptés) tous les fonctionnaires responsables à un jour donné devant le pays ; les juges eux-mêmes ne peuvent se dérober à cette responsabilité qu'en tant que citoyens faisant partie du jury.

Il faut convenir, je l'avoue, qu'on voit aux États-Unis des hommes échapper à toute poursuite, et, en cas de poursuite, éviter la condamnation pour des violences populaires qui chez tous les gouvernements de l'ancien monde auraient appelé sur eux les plus justes sévérités de la loi criminelle. Il n'est pas nécessaire de citer les excès encore plus effrayants de fureur populaire qui ont souillé la Révolution française. Cela même ne serait pas juste. Ces scènes se sont produites en des temps de crise et pendant une sorte d'anarchie plutôt que dans un pays soumis à un gouvernement démocratique régulier.

Naturellement ces observations, aussi bien en Amérique qu'en Europe, ne sont pas d'une application universelle, il y a d'honorables exceptions.

Parmi les défauts de la démocratie, nous n'avons pas mentionné le manque d'unité et de secret dans ses conseils, de vigueur et de promptitude dans tout ce qui regarde les négociations, la guerre et la police; il faut bien admettre que ce sont là des inconvénients qui font naturellement partie de cette forme de gouvernement. Mais, l'on peut si aisément trouver les moyens de parer à ces inconvénients naturels, qu'il n'y a pas lieu de les mettre au nombre des défauts de la démocratie. Les États-Unis n'ont jamais eu occasion de souffrir de la grande publicité donnée à ses conseils ni du manque de vigueur dans la poursuite de la guerre; tandis que l'histoire de la République française prouve certainement qu'un gouvernement populaire n'est point incapable de confier à des individus des pouvoirs militaires et civils aussi étendus que le peuvent exiger les opérations les plus compliquées soit de finances, soit de négociations, soit de guerre.

CHAPITRE XVI.

DES ÉTABLISSEMENTS RELIGIEUX.

Nous considérerons les diverses institutions qui ont rapport au bonheur du peuple dans la seconde des sections générales entre lesquelles on a coutume de partager la philosophie politique, c'est-à-dire les *fonctions* du gouvernement par opposition à sa forme. Généralement parlant, ces institutions n'appartiennent pas à un système politique plutôt qu'à un autre ; elles peuvent fleurir plus ou moins, sous toute espèce de gouvernement, quoique le génie des uns leur soit plus favorable que le génie des autres ; c'est ainsi, par exemple, qu'il y a à peine quelques probabilités de voir prospérer sous un gouvernement despotique, soit un établissement qui suppose l'existence du crédit public, c'est-à-dire la sûre possession et le libre emploi du capital, soit des institutions ayant pour but la propagation des connaissances générales. Néanmoins, l'existence du crédit public et des institutions propres à favoriser l'extension des lumières ne sont pas absolument incompatibles avec le despotisme lui-même ; et c'est ainsi qu'on les a vus, à travers beaucoup d'obstacles, et avec de grandes restrictions, trouver place dans les monarchies orientales.

Mais il y a une sorte d'établissement qui semble incompatible avec l'existence de la démocratie, ou qui, du moins, n'est possible qu'avec de certaines restrictions, qu'il est bien difficile de concilier avec son développement naturel ; nous entendons parler d'un système d'instruction religieuse doté et patronné par la loi, avec une préférence marquée de la part de l'État sur tous les autres systèmes, et des privilèges accordés à ceux qui l'enseignent à l'exclusion de ceux qui

prêchent d'autres doctrines, autrement dit, un établissement religieux. Là où tous les citoyens sont égaux entre eux, et quand on ne reconnaît pas d'ordre privilégié, il semble impossible de donner légalement la préférence aux prédicateurs d'une classe de croyants, quelque nombreux qu'ils puissent être par comparaison à ceux qui adhèrent à une autre croyance.

Dans les matières purement temporelles, il peut y avoir de grandes différences d'opinion entre les hommes, les uns, approuvant une doctrine, les autres la doctrine opposée. Lorsque l'État nomme quelque professeur pour enseigner l'un de ces systèmes controversés de science, de morale ou de législation, et lorsqu'il lui donne un traitement refusé aux professeurs des autres systèmes, il ne fait aucun tort matériel aux sentiments et au bien-être d'aucune classe, et il peut même avoir parfaitement raison s'il donne la préférence à ceux qui professent les doctrines les plus propres à soutenir la politique particulière de l'État. Il en est tout autrement quand il s'agit de l'instruction religieuse. Le bonheur des hommes et leurs sentiments les plus ardents sont si profondément intéressés dans leurs principes religieux, qu'ils se sentent intimement atteints par la protection que l'État accorde à l'enseignement des doctrines religieuses, qu'ils croient sincèrement entachées d'erreur; et les mêmes personnes qui supporteraient fort bien de payer des taxes destinées à propager des théories physiques ou même morales qu'elles jugent fausses, éprouveront une sérieuse répugnance à se laisser mettre à contribution pour propager des doctrines religieuses qui leur semblent contraires à la vérité. Sans compter que si un gouvernement peut avoir quelque intérêt légitime à répandre les opinions morales ou politiques qui lui sont favorables, il ne peut avoir en vue qu'un but illégal et funeste, en recherchant l'appui de quelque système religieux que ce soit, et en s'alliant politiquement avec ceux qui le professent.

Mais il y a une autre raison pour laquelle dans un gouvernement démocratique il ne doit pas y avoir de religion nationale, au moins dans le sens moderne de ce mot, et par là

on entend, chez toutes les nations chrétiennes, les dotations accordées à une classe mise à part de la société, et formant un corps particulier et un ordre sacré d'hommes qui gardent à vie leurs fonctions. Alors même qu'ils seraient choisis par la libre élection du peuple, et révocables à sa volonté, ces hommes n'en formeraient pas moins un corps dont l'influence serait toute personnelle, et sans attaches avec le gouvernement, ce qui est tout à fait contraire au système démocratique. Le fait qu'ils forment une réunion de personnages, au choix desquels des classes entières du peuple ne sont pas aptes à prendre part, rend leur existence encore plus contraire au principe démocratique. Il est cependant à peu près impossible d'avoir une religion établie dont les professeurs ne soient pas assurés de rester toute leur vie en possession des situations acquises.

On ne saurait imaginer un plus grand malheur pour la paix d'un pays et le bonheur d'une société que la situation d'un clergé qui dépendrait à tout instant du souffle de la faveur populaire. Et cependant, l'existence d'une classe dotée par l'État, et composée d'hommes doués d'une grande autorité personnelle, et de plus, sans rapports avec l'État, sans préoccupations temporelles, assurés de leur place pour toute leur vie, voilà autant de choses qui sont contraires à l'esprit démocratique. La nomination des juges pour la vie ne devient compatible avec la pureté du gouvernement populaire qu'au moyen de l'influence que le peuple exerce sur leurs fonctions, grâce à l'appel toujours ouvert auprès de la magistrature, et grâce aussi à l'emploi des jurés. Un corps clérical jouissant d'une grande influence, rétribué sa vie durant, qui n'est sujet à aucun appel et à aucun contrôle est tout à fait contraire à l'esprit d'une pure démocratie, autant que le pourrait être un ordre de chevalerie ou de noblesse.

Peut-être dira-t-on qu'il y a moyen de concilier l'établissement d'une religion d'État avec le système démocratique; et que cela s'est fait dans plusieurs des républiques américaines, où chaque citoyen doit payer sa taxe à l'État, tandis que l'État prend soin de remettre le produit de cette taxe au ministre de la secte auquel le contribuable appartient; mais

à cela on peut répondre que ce n'est pas là constituer, à vrai dire, un établissement religieux, car il n'y a pas de préférence accordée à une croyance sur une autre. C'est simplement un expédient pour prélever des fonds pour l'instruction religieuse, expédient auquel les défenseurs de la démocratie peuvent avoir objection, parce qu'il oblige chaque citoyen à faire choix d'une secte.

Nous sommes ainsi conduits à nous demander si c'est un défaut ou un avantage du système démocratique que cette impossibilité d'y introduire une religion d'État, et ainsi se produit la question relative aux défauts ou aux avantages des établissements religieux.

Il y a contre eux des objections manifestes, mais il suffira d'en produire trois, parce qu'elles semblent comprendre toutes les autres.

En premier lieu, il est sérieusement pénible pour un citoyen d'être forcé de contribuer au maintien d'une religion que sa conscience désapprouve, et cela sous n'importe quelle forme de gouvernement. Les hommes sont beaucoup plus sensibles aux dissidences religieuses qu'à toute autre ; il n'y a pas de sujet qui excite autant leurs passions. C'est en vain qu'on cherche à leur persuader que les points sur lesquels ils diffèrent de leurs voisins sont extrêmement insignifiants en comparaison de ceux sur lesquels ils tombent tous d'accord. Au contraire, plus est petite la distance qui sépare deux sectes, plus grande est la force qui les éloigne l'une de l'autre. On perd son temps à leur rappeler qu'il vaut bien mieux enseigner au peuple et surtout aux basses classes une religion quelconque, et leur imposer n'importe quel frein moral par l'intermédiaire de quelque ministre que ce soit, revêtu d'un caractère sacré, plutôt que de les laisser sans direction religieuse et sans frein. A quoi on répond que ce sont là des sujets trop délicats pour admettre aucun compromis, et que rien ne peut justifier la part prise à la propagation d'erreurs religieuses ; bref, c'est là un sujet sur lequel il est prouvé que les hommes sont disposés à agir plutôt par sentiment que par raison.

En second lieu, quoique l'instruction religieuse soit le

motif allégué pour maintenir ces sortes d'établissements, le magistrat civil arrive toujours à en tirer quelque profit séculier. Il y a à cela un double inconvénient ; on introduit ainsi dans l'État une force qui agit toujours dans l'intérêt d'un parti ; et la religion même en souffre, parce que ses ministres se font des professeurs de politique au lieu de s'occuper exclusivement de religion, et subordonnent leur conduite et leur doctrine à de mondaines influences. Chaque effort tenté pour faire de l'Église un instrument ou seulement un allié de l'État (dit le docteur Paley), et pour agrandir et étendre son influence, ne peuvent servir qu'à altérer la constitution et y introduire de nombreux abus et de dangereuses corruptions.

En troisième lieu, l'établissement d'un corps religieux tend à diminuer la liberté, aussi bien celle de la pensée que du langage ; il conduit à l'intolérance, il entrave le progrès général. Non-seulement il en résulte un obstacle mis aux discussions religieuses, mais la secte dominante obtient graduellement un pouvoir et une influence exclusive, et le magistrat civil ne tarde pas à être obligé d'étendre ce pouvoir et cette influence au détriment de toutes les autres sectes, et bien au delà du simple privilège qui résulte du traitement accordé par l'État. La justesse de ces observations n'est que trop prouvée par les diverses institutions au bénéfice desquelles les membres du clergé sont seuls admis, par les lois nombreuses qu'on a faites, en tout temps et en tout pays, pour empêcher les dissidences, et par l'opposition que ce corps privilégié a souvent faite aux changements utiles.

Une autre objection que l'on oppose à l'établissement d'une religion d'État, c'est qu'il met à la charge de certaines classes de la communauté un fardeau dont les autres sont exemptées, les dissidents ayant encore à payer pour leurs pasteurs, tandis que le partisan de la religion dominante reçoit pour rien son instruction religieuse, et si, au lieu de dotation en terre ou de dîmes, l'Église d'État est soutenue par des taxes annuelles, les dissidents se trouvent payer un double tribut. La seule raison pour ne pas ranger cette objection au nombre de celles qui peuvent s'élever contre une

Église nationale, c'est qu'on peut dire, jusqu'à un certain degré, qu'elle est également applicable au système volontaire, car les dissidents ne payent que si cela leur convient, et les personnes qui payent, à supposer qu'il n'y eût pas de religion d'État, payent d'autant plus que les autres n'ont rien payé. En outre, si l'on peut dire que les partisans de la religion dominante tirent quelques profits du clergé d'État, les dissidents en profitent également, et tous les deux ensemble par l'instruction donnée sur les sujets de théologie ainsi répandue et encouragée, et par les bons effets de l'instruction du clergé sur l'ensemble du peuple. Les trois objections dont nous avons parlé au début sont donc le véritable terrain d'opposition à l'établissement par l'État d'un système exclusif.

C'est en vain qu'on nierait la valeur de ces objections à l'établissement d'une religion d'État; elles ont évidemment un caractère très-sérieux, et l'expérience de chaque jour témoigne partout de leur importance. Néanmoins, il semble, après tout, qu'il y aurait de plus grands inconvénients encore à n'avoir aucune espèce de religion établie, et que la balance penche sensiblement en faveur d'une semblable institution. Cela tient à la nature très-particulière de l'instruction que les professeurs religieux cherchent à donner. Si on laissait le peuple se procurer lui-même les connaissances religieuses et l'instruction morale qui en est l'accompagnement nécessaire, il n'y a guère à douter qu'il serait le plus souvent réduit à s'en passer; et les classes qui en ont le plus besoin seraient le moins propres à les obtenir; car le manque de toute instruction implique qu'on en ignore la valeur et l'usage, d'où il résulte que ceux qui en sont dépourvus, et qui en ont par cela même le plus grand besoin, sont, par la même raison, les derniers à s'en soucier. On a si bien compris cela dans certains pays, qui, par la nature de leur gouvernement, ne pouvaient avoir une Église d'État, qu'ils ont eu recours à l'expédient dont nous avons déjà parlé, c'est-à-dire qu'on a obligé chaque citoyen à payer un droit paroissial ou une taxe au ministre choisi par lui-même, ce qui est un moyen de pourvoir à l'instruction religieuse, susceptible

de graves objections ; mais à moins qu'on n'ait recours à quelque mesure obligatoire de cette nature, l'injustice dont nous avons parlé subsistera toujours. Les hommes sensés et les bons patriotes payeront pour ceux qui ne le sont pas. Celui qui aura voulu épargner sa bourse pourra profiter des Églises soutenues par son voisin plus généreux que lui. Alors même qu'on ne lui permettrait pas d'assister aux services dans ces Églises, il ne tirera pas moins quelques bénéfices de l'amélioration morale de ceux qui auront assisté aux offices. Cette injustice et cette inégalité sont justement au nombre des inconvénients qu'à un autre point de vue on reproche à l'établissement d'une religion d'État. C'est une autre objection, et la plus considérable de toutes, que des hommes soient obligés de payer pour entendre soutenir des opinions qui ne sont point les leurs ; cependant, comme il est très-possible qu'il y ait dans une communauté une personne qui n'adhère à aucune secte, le cas de cette personne donne précisément lieu à l'objection précédente.

Si le peuple est chargé de pourvoir au soutien de ses propres pasteurs, il doit avoir aussi le droit de les choisir. Il y a autant d'objections à vouloir obliger des hommes à profiter ou à s'efforcer de profiter du sacerdoce d'un ministre d'État, que de les contraindre à adhérer à des croyances qu'ils désapprouvent. La fonction d'instructeur religieux doit donc être élective ; qui peut douter du mal qui en résultera, mal qui atteindra avant tout la religion elle-même. S'il est une qualité qu'il faut rechercher dans un pasteur, c'est l'autorité sur son troupeau ; il faut donc que celui qui enseigne soit indépendant de ceux auxquels il s'adresse ; si c'est à ses paroissiens qu'il doit sa place, il devra accommoder ses doctrines à leur goût ; il ne prêchera plus la parole de Dieu, mais celle de l'homme. Il lui faudra se soumettre au caprice de la multitude et étudier l'art de plaire au peuple. Sa dignité en sera ravalée plus bas que celle du démagogue politique, et cela avec d'autant plus de justice qu'il a fait le sacrifice des choses plus élevées et qu'il est descendu des plus grandes hauteurs pour se mettre au niveau de la dégradation nécessaire. Celui qui a subordonné

ses fonctions sacrées au caprice de la multitude, a fait un acte d'impiété; il a perdu ses droits au respect des hommes raisonnables, ayant lui-même renoncé à sa propre estime. Quand même le peuple n'aurait à se mêler de ce qui regarde son pasteur que pour le choisir à l'origine, cette façon de procéder manquerait encore de convenance et de dignité. Les artifices dont usent les candidats populaires ne doivent jamais être à l'usage des hommes revêtus d'un caractère sacré; la chaire est la dernière des places où il soit permis d'employer l'intrigue. En outre, si le peuple s'est divisé en partis sur le choix du ministre, ce qui ne peut manquer d'arriver si le choix est resté libre, comment la minorité battue pourra-t-elle recueillir quelques profits du ministère de l'homme dont elle a proclamé l'incapacité, souvent peut-être avec une extrême violence? Il en résultera qu'à chaque élection nouvelle une dissidence éclatera, les vaincus ne voulant écouter que les instructions religieuses du candidat de leur choix, et la congrégation sera ainsi indéfiniment réduite. Nous avançons une assertion gratuite et sans fondement, lorsque nous nous figurons que l'intervention du peuple se bornera au jour de l'élection; car un système libre et volontaire, et l'absence de toute Église d'État, présupposent que les pasteurs sont entretenus sur des fonds prélevés par les libres contributions de leur troupeau. La dotation du clergé ou l'obligation de pourvoir à son entretien, le choix restant à la discrétion du peuple, est l'une des formes que peut revêtir un établissement religieux; c'est en effet, sous cette forme, que l'Église nationale d'Écosse a été fondée plusieurs années après la révolution de 1688. Lorsque nous parlons d'un peuple comme n'ayant point de religion d'État, nous entendons par là que ce peuple doit non-seulement élire, mais entretenir ses professeurs religieux; et, en effet, l'un des arguments souvent produits par ceux qui ne veulent point d'Église établie, vient surtout de ce qu'ils reprochent à ses ministres d'avoir peu de soin de leur troupeau et de mettre de la négligence dans l'accomplissement de leurs devoirs. C'est bien là la raison sur laquelle on insiste le plus après celle qui a trait à la vio-

lence faite à la conscience. Ce dernier reproche peut aussi être fait au genre d'établissement que nous discutons dans ce moment; car un pasteur choisi et doté pour la vie peut changer de doctrine, peut devenir schismatique ou indifférent, et voilà des hommes obligés à fournir des fonds pour enseigner l'erreur.

C'est peut-être donner seulement une autre forme à la même objection que de faire remarquer combien il faut peu se fier à la prudence du peuple en matière de religion. Si les entraînements du peuple sont dangereux dans les matières politiques, s'il faut recourir, pour les prévenir, aux différentes garanties dont nous avons déjà eu si souvent occasion de parler (chap. XIII), combien ces mêmes entraînements sont-ils plus à redouter sur des sujets qui excitent directement les sentiments religieux, car en tout temps et en tous pays la masse des hommes a toujours écouté ses passions plutôt que la raison. L'histoire est remplie d'exemples effrayants qui prouvent à quel point la force des sentiments religieux peut troubler et même pervertir le cœur de l'homme en le rendant capable des plus absurdes comme des plus sauvages actions. Il n'est pas nécessaire d'appuyer plus longtemps sur des considérations qui montrent la convenance d'une Église d'État, seule manière effective de réprimer et de calmer de trop violentes passions. Tout ce que l'on peut dire en faveur des garanties à prendre en général et des contre-poids qu'il importe à établir en toutes occasions, s'applique ici avec plus de force que jamais.

La négligence qu'on reproche aux ministres d'un culte établi peut certainement être portée trop loin. Mais peut-être est-elle moins fâcheuse, alors même qu'elle est excessive, que l'extrême activité d'un sectaire qui s'adresse au peuple. Quand on a bien observé les inconvénients qui résultent de la guerre que les sectes se font les unes aux autres, quand on a vu la chaire devenir un lieu d'attaque contre la chaire voisine; quand on a vu les interprètes de la religion chercher à se rehausser dans l'esprit de leurs auditeurs en se dénonçant les uns les autres avec la plus violente rigueur; quand on a connu l'extravagance de leurs accusa-

tions réciproques et qu'on a gémi de cette terrible compétition portée jusque dans la profondeur et le mystère de leurs dogmes spirituels, on est prêt à trouver que l'indolence est une extrémité moins dangereuse, s'il est permis à ceux qui prêchent la religion de tomber dans une extrémité quelconque. Mieux vaut encore, comme il a déjà été dit, un peu de cette négligence et de cette paresse qui est naturelle au clergé d'État, que de voir le peuple exposé à tous les dangers d'un zèle excessif et fanatique, de ce zèle dont la flamme produit plus de mal que de lumière. *Mallem illorum negligentiam, quam istorum pravam diligentiam.* Il est rare d'ailleurs qu'un clergé insouciant soit en même temps persécuteur. C'est un voisin meilleur, parce qu'il est plus pacifique que ne le serait le trop zélé partisan du système volontaire. Il y a aussi des préservatifs contre la trop grande négligence. Là où règne la tolérance, l'activité des sectaires empêchera toujours que le traitement accordé par l'État engendre trop d'indifférence parmi ses ministres.

Au nombre des objections contre les Églises établies, nous en trouvons une très-considérable dans l'usage qu'on peut en faire pour des fins politiques et dans la dépendance où elle est naturellement placée vis-à-vis des magistrats de l'ordre civil; mais celui-là se tromperait beaucoup qui se figurerait qu'il n'y a point de place dans le système de l'instruction religieuse volontaire pour aucune influence extérieure; le clergé dissident est aussi occupé d'intérêts temporels que le clergé d'État, et il est plus agité, plus confiant en lui-même et plus intolérant. Nous n'avons pas besoin, pour en trouver des exemples, de remonter jusqu'au dix-septième siècle, notre propre temps nous fournit en abondance la preuve que les pasteurs dissidents peuvent parfaitement joindre à leur mission sacrée les terrestres fonctions d'un agitateur populaire. Cela ne s'est pas passé qu'en Irlande, nous en avons fait l'expérience dans ce pays; et, s'il était besoin de prouver avec quelle facilité les personnes zélées peuvent prétendre ou même se persuader sincèrement qu'elles sont appelées par leur vocation spirituelle à se mêler de choses politiques, il suffirait de se rappeler ce

qui s'est passé tant en Angleterre qu'en Écosse à propos de la question purement temporelle de la loi sur les céréales, et cela sous prétexte qu'il s'agissait d'intérêts religieux, prétexte absurde et désavoué par tous les hommes de bon sens, si attachés qu'ils pussent être aux opinions de ces aveugles fanatiques. Il n'y a pas en vérité de questions que des gens aussi dénués de raison ne puissent représenter comme tombant sous le coup de leur ministère sacré ; et si la communauté entière était placée sous leur direction pour les matières spirituelles, l'administration civile, à supposer qu'elle ne tombât pas entièrement dans leurs mains, serait au moins mise en grand péril par leur influence.

Il est certain que l'établissement d'une religion d'État, s'il ne procure pas d'avantages bien positifs, possède tout au moins ce mérite qu'il met obstacle à la subordination politique, car il affranchit le gouvernement des embarras qui proviennent de l'action que les guides spirituels peuvent exercer sur l'esprit public. L'État peut quelquefois abuser de son influence sur les pasteurs du peuple pour des fins toutes civiles ; mais la nature du zèle religieux ne nous permet point de douter qu'il y a là beaucoup moins de dangers que dans l'existence, au sein de la communauté, d'un clergé indépendant et tout-puissant.

Il faut donc conclure que parmi les inconvénients inhérent aux pures démocraties, il faut compter l'absence nécessaire d'un clergé d'État chargé de l'instruction religieuse, et le danger qui provient, au point de vue séculier, du zèle intempéré et de l'activité déréglée des sectes rivales qui travaillent l'esprit du peuple. Leur influence est, à coup sûr, beaucoup plus générale et plus puissante dans une communauté qui n'admet point d'ordres privilégiés et de distinction de rang, dans laquelle tous les fonctionnaires publics et les jurés eux-mêmes sont continuellement soumis à la surveillance perpétuelle et au contrôle de l'opinion et des sentiments populaires.

Dans les considérations que nous avons présentées sur cet important sujet, comme dans toutes les recherches auxquelles

nous nous sommes livré jusqu'à présent, nous n'avons pas tenu compte des importants effets de l'éducation; il convient surtout de s'en occuper, à propos de ses rapports avec la religion et l'organisation ecclésiastique. Mais c'est là un sujet particulier, et jusqu'à présent, nous nous sommes, d'un bout à l'autre de cet ouvrage, occupés surtout de l'état de la société, telle que nous la trouvons à présent.

CHAPITRE XVII.

ÉTABLISSEMENTS COLONIAUX ET PROVINCIAUX.

C'est un reproche ordinairement adressé aux républiques démocratiques qu'elles maltraitent toujours leurs provinces et leurs colonies. Cette accusation n'est peut-être pas sans quelque fondement ; car il y a certainement chez le peuple de tous les pays une grande disposition à ne se soucier jamais beaucoup que des sentiments et des intérêts de la communauté à laquelle il appartient ; et il sera difficile de fixer sérieusement l'attention d'un pays quel qu'il soit sur les sujets qui touchent à ses possessions éloignées. Il comprend aisément les affaires de son gouvernement intérieur, et se rend bien compte, en gros du moins, de ce qui concerne, pour ainsi dire, son ménage domestique ; mais c'est à peine s'il peut saisir ce dont il est question quand il s'agit des affaires de quelques établissements placés à de grandes distances, dans des circonstances si entièrement différentes de celles dont il est habitué à prendre connaissance.

Ce n'est pas d'ailleurs par simple ignorance ou par inattention que les républiques démocratiques risquent de mal gouverner leurs provinces éloignées. Le sentiment, soit de jalousie, soit d'aversion, qui porte naturellement, quelque nom qu'on lui donne, le peuple de chaque pays à s'armer de préjugés contre les étrangers entre pour une large part dans ses dispositions à l'égard des habitants de ces provinces. On les considère comme faisant partie d'une classe subordonnée ; ce ne sont pas seulement des étrangers, ce sont aussi des sujets. On suppose volontiers que leurs intérêts doivent être entièrement soumis à ceux de la mère patrie. S'ils résistent à ses ordres, leur résistance passe pour une sorte de

révolte contre l'ordre de la nature. On ne tient nul compte de la balance du crédit et des charges entre les deux parties au point de vue des bénéfices accordés et reçus réciproquement. On part de ce principe que la mère patrie a tout donné à ses propres dépens, et qu'elle n'a profité de rien aux dépens des provinces qui sont sous sa dépendance.

Il ne faut pas enfin perdre de vue que, tandis que le peuple se gouverne lui-même chez lui, ou se laisse gouverner par des chefs qu'il a expressément choisis, les habitants des provinces éloignées n'ont point d'action directe sur leur gouvernement, et ne sont pas représentés par des personnes de leur choix. Si on leur permet de se mêler tant soit peu de leurs affaires intérieures, c'est tout ce qu'ils peuvent espérer. Ce droit lui-même est constamment tenu en échec, et court risque d'être gravement compromis lorsque les intérêts du peuple dont ils dépendent se trouvent en jeu; et la faiblesse des provinces éloignées et des colonies les expose à être toujours opprimées, si telle est la disposition du peuple qui les gouverne.

Il vaudrait mieux pouvoir s'abstenir, si cela était possible, de fâcheuses allusions sur un sujet aussi délicat. Mais la vérité de l'histoire, d'une époque à la fois plus et moins récente, nous oblige à réfléchir sur la conduite du peuple de ce pays à l'égard de nos anciens compatriotes et sujets les Américains. La guerre contre les colonies américaines a été pendant plusieurs années extrêmement populaire en Angleterre, et cela n'a cessé qu'à partir du moment où ses désastreux résultats ont eu pour effet d'augmenter nos charges, de doubler notre dette publique, et d'entamer singulièrement la réputation de nos armes et celle de notre politique. Les habitants des colonies ont été en butte à la réprobation générale, comme des sujets qui avaient osé se révolter et braver la puissance du pays qui avait fondé leur établissement. On oublia complètement les bénéfices que, pendant des siècles, l'Angleterre avait tirés de ses colonies, et presque toujours à leurs dépens. On les accusa de la plus noire ingratitude, parce qu'après avoir, en réalité, payé déjà si cher l'agrément de nous enrichir, elles ont fini par refuser

à la mère patrie, qui avait tant profité de leur esclavage commercial, le droit de les réduire politiquement à un état d'abjecte servitude politique. Cependant, tous ceux qui avaient à cœur la gloire de l'Angleterre se laissaient abuser par cette étrange méprise. Ceux qui étaient dans leur patrie les plus fermes partisans de la liberté semblaient ne vouloir pas laisser exporter au dehors une parcelle d'un bien aussi précieux; et lord Chatam lui-même a vécu et est mort, confondant dans une égale réprobation l'indépendance des colonies et l'incapacité des ministres dans la conduite de la guerre par laquelle on voulait mettre fin à cette indépendance. De même, il y a quelques années, les habitants du Canada, ayant réclamé la liberté d'exercer un plus sévère contrôle sur les levées d'argent faites chez eux pour subvenir aux dépenses publiques, et s'étant permis, dans un petit district, quelques désordres d'ailleurs injustifiables, on n'a pas hésité à suspendre chez eux la constitution tout entière, bien qu'elle leur eût été garantie par un statut, et l'on a nommé des dictateurs pour les gouverner de la façon la plus absolue. Voilà ce qui s'est fait sans soulever le moindre murmure, ni en Angleterre, ni en Écosse, ni en Irlande, tandis que, si l'on eût, chez nous, suspendu la constitution pour le moindre des bourgs ayant un représentant au Parlement, il n'est pas un seul des trois royaumes qui ne se fût mis en état d'insurrection ou, du moins, qui n'en eût fait hautement la menace. Cependant, on a gardé, en cette circonstance, le plus absolu silence; il y a plus : on n'a pas hésité à approuver pleinement les mesures rigoureuses prises contre les Canadiens, et cette approbation n'a point fait défaut, même au sein de ces partis qui, dans le Parlement et dans le pays, affectent en toute occasion d'avoir le plus à cœur les droits populaires, et qui sont toujours les plus ardents à demander une extension des privilèges et du pouvoir du peuple.

Il faut cependant convenir, pour être juste envers la politique démocratique, qu'il ne semble pas y avoir de raisons fondamentales en vertu desquelles on puisse affirmer qu'un gouvernement d'une forme purement populaire soit nécessairement hors d'état de conduire ses affaires coloniales

avec bon sens et équité, non plus que ses relations extérieures, ses négociations et ses guerres. L'ignorance de ses véritables intérêts, un coupable mépris de la justice, peuvent égarer le peuple, dans une démocratie, tout aussi bien que les autres chefs de gouvernement, sous quelque constitution que ce soit. Il ne faut pas hésiter à blâmer toujours de tels procédés aussi injustes qu'impolitiques, et c'est le devoir de tout homme d'État sage et vertueux de le dire, et, à l'occasion, de s'y opposer. Mais il ne me semble pas qu'il n'y ait rien dans la forme d'un gouvernement populaire qui soit absolument incompatible avec l'administration équitable et sensée des affaires provinciales.

L'histoire romaine, a probablement contribué à induire en erreur, sur ce point, beaucoup de studieux esprits. Il est, en tous cas, certain que Hume s'appuie sur cet exemple, quand il met au nombre des maximes indubitables de la science politique cette proposition : que les États libres sont toujours ceux qui oppriment le plus les provinces qui leur sont soumises. Il est, en effet, impossible de nier que le peuple barbare de Rome a traité tous ses sujets étrangers avec une injustice et une cruauté sans pareilles. Nous avons signalé ce fait nombre de fois, et particulièrement au chapitre VII; cependant il ne faut pas perdre de vue les circonstances particulières de l'État romain et de ses colonies. Une seule ville, environnée d'un très-petit territoire, avait entrepris de conquérir, d'abord toute l'Italie, puis ensuite le monde entier. Toute sa politique reposait sur ce plan d'une agression universelle. Chaque nouvelle acquisition était traitée comme une conquête étrangère, et les colonies de citoyens romains successivement implantées dans les territoires ainsi conquis n'y étaient établies que dans le but d'assurer la soumission des anciens habitants; c'étaient les postes avancés de l'armée centrale de Rome, des stations militaires, qu'il fallait maintenir et gouverner comme autant de détachements de la force publique mis en quartier dans le pays ennemi. Les indigènes étaient soumis à des mesures dont la rudesse pouvait varier, mais toujours traités en sujets conquis. On en usait un peu plus doucement avec les

colons eux-mêmes, mais on ne les en considérait pas moins comme des hommes placés sous la stricte discipline militaire, et qui étaient envoyés en service pour obéir aux ordres de ceux qui les employaient et les commandaient, et non point du tout dans leur propre intérêt et pour leur satisfaction personnelle. Par conséquent, toutes les mesures, dans les provinces comme dans les colonies, étaient d'une nature purement militaire. On considérait les provinces comme des magasins de recrutement pour l'armée romaine, et les colonies comme des stations qui représentaient la cité, et qui devaient aider les magistrats expédiés de Rome à gouverner les peuples vaincus. Chaque année, le questeur faisait son rapport sur les moyens de subvenir aux besoins de l'État par des impôts sur les biens, et par les levées d'hommes capables de porter les armes. Les territoires maritimes contribuaient par leurs matelots à équiper les vaisseaux, et leurs habitants servaient toujours sur les flottes romaines. Mais, en réalité, ce n'était point l'oppression démocratique, mais celle des patriciens, qui se faisait sentir aux extrémités de l'Empire de la façon la plus cruelle. Aussi, quand la République fut détruite, Tacite nous dit que les provinces ne se montrèrent pas contraires à ce changement, ayant en grande et naturelle aversion la domination sénatoriale et aristocratique ; et il constate, avec sa brièveté et sa concision habituelles, en quoi ce joug les avait particulièrement blessés : *Certamina potentium, avaritia magistratum, invalido legum auxilio, quæ vi, ambitu, postremo pecunia turbabantur*. De même, Cicéron nous apprend que le retrait des lois faites pour punir les oppressions des proconsuls aurait été le moyen le plus sûr de les rendre moins insupportables ; car alors ces magistrats, ainsi qu'il prend soin de l'expliquer, n'auraient plus volé que pour satisfaire à leurs goûts, et ils n'auraient pas été obligés d'extorquer en plus tout ce dont ils avaient besoin, afin de corrompre à Rome ceux qui devaient leur assurer l'impunité. Il est clair que tous ces détestables abus doivent être imputés à l'aristocratie romaine, la plus désordonnée et la plus dénuée de principes qui fut jamais. Il n'y a

rien, dans les faits dont nous venons de parler, qui touche au régime démocratique.

L'histoire carthaginoise, ainsi que nous avons eu de fréquentes occasions de le remarquer et de nous en affliger, est beaucoup plus maigre que celle d'aucun autre pays de l'antiquité, quoique après Rome et Athènes ce soit la contrée dont il eût été le plus curieux de bien connaître les annales. Il semble prouvé que l'armée carthaginoise était principalement composée de troupes mercenaires levées au sein de toutes les populations qui bordaient le rivage de la Méditerranée; et la fameuse description que Tite-Live nous a laissée de l'armée d'Annibal doit, suivant toute probabilité, s'appliquer d'une façon générale à toutes les forces que les Carthaginois ont mises en campagne, aussi bien qu'à celles qui triomphèrent de l'Espagne et ensuite de l'Italie. Quant aux colonies de Carthage, elles paraissent avoir beaucoup plutôt ressemblé aux établissements de nos temps modernes; car, bien qu'elles fussent, comme les colonies de Rome, implantées au loin dans les pays conquis, et non point, comme celles des Grecs et de l'Europe d'aujourd'hui, destinées à débarrasser la mère patrie d'un surplus de population; cependant, les seuls bénéfices que Carthage en tira, en dehors de celui qu'elle trouvait à mieux s'assurer de la nation conquise, étaient des bénéfices de commerce dont elle semble s'être réservé le monopole. Polybe nous a conservé deux traités très-curieux passés avec Rome. L'un d'eux remonte jusqu'à l'origine même de la République romaine, peu de temps après l'expulsion des Tarquins; il autorise les Romains, dont le commerce était alors absolument insignifiant, à trafiquer avec les établissements carthaginois, tant en Sicile que sur la côte d'Afrique. Le second traité fut signé un peu plus tard, lorsque l'esprit de jalousie commerciale était déjà éveillé, et il interdit aux Romains d'entrer dans les ports des colonies carthaginoises des côtes d'Afrique, de Sicile ou de Sardaigne, à moins qu'ils n'y soient contraints par la violence du mauvais temps, et il leur défend absolument de se livrer à aucun acte « de pillage, de commerce, ou d'établissement sur la côte. »

Les colonies grecques, aussi bien celles des Doriens en Sicile et en Italie, et celles des Ioniens et des Éoliens en Asie, ont toutes été fondées dans le but de procurer un débouché au trop plein de la population des villes grecques, qui étaient entourées de voisins hostiles, et, par conséquent, hors d'état d'étendre leur territoire. Les noms eux-mêmes, comme l'observe le docteur Smith, indiquent cette différence d'origine avec les établissements romains. On appelait ces derniers : « *Coloniæ* » (plantations); les colonies grecques s'intitulaient : « ἀποικίαι » (émigrations). En conséquence, on ne voit jamais la métropole, la mère patrie ou l'État exercer sur elles aucune tyrannie; les nouveaux colons se gouvernent comme cela leur plaît. On attendait seulement d'elles qu'elles gardassent quelque affection et quelque respect pour la mère patrie, qu'elles ne prissent jamais part à des mesures hostiles contre elle, et celle-ci leur prêtait, quand elle pouvait, secours et protection. Thucydide nous a conservé le souvenir d'une sorte de discussion qui s'est jadis élevée entre les Corinthiens et leur colonie de Corcyre, discussion dans laquelle les Corinthiens reprochent aux gens de Corcyre d'être parmi toutes les colonies issues de la Grèce les seuls qui aient pris des engagements avec l'ennemi. Ils n'hésitent pas à affirmer, comme chose universellement connue, que l'affection qu'ils n'ont jamais cessé de témoigner à toutes leurs autres colonies a toujours été payé en retour d'un égal sentiment d'attachement et de respect, dont les gens de Corcyre se sont seuls affranchis.

Les républicains de la Hollande passent pour avoir plus mal gouverné leurs colonies qu'aucune autre nation ne l'a jamais fait dans nos temps modernes. Certainement ils sont tombés dans de graves erreurs politiques, et dans des crimes pires encore, difficiles à comprendre de la part d'un peuple si sensé, si réfléchi et si digne de respect. Les pouvoirs qu'au commencement du xvii^e siècle ils ont donnés à leur compagnie de l'Inde orientale dépassaient extrêmement tout ce que dans d'autres pays on a jamais accordé à de semblables corporations commerciales. Les membres de cette compagnie étaient munis des plus absolus pouvoirs,

non-seulement pour administrer, mais pour conquérir, pour négocier, pour faire ou la guerre ou la paix, pour conduire les opérations militaires, pour monopoliser le commerce, et pour prendre toute espèce de mesures législatives. Les différentes grandes villes des Provinces-Unies nommaient chacune entre elles un certain nombre de directeurs jusqu'au chiffre de soixante. La Compagnie avait toujours sur pied une puissante armée et une flotte, qui se montaient, à la fin du dernier siècle, à 80 vaisseaux de guerre de 30 à 60 canons, et à 25 000 soldats. Le mauvais gouvernement des établissements ainsi administrés, ou plutôt abandonnés par l'État, était devenu proverbial sous le régime de cette puissante corporation. Les cruautés exercées sur ses sujets, les natifs du pays, et sur les Européens qui avaient essayé de se dérober au monopole, avaient rendu le nom hollandais odieux dans toutes ces contrées. Entre autres énormités, la Compagnie s'était servi de son pouvoir de faire les lois pour punir de mort la contrebande, mesure vraiment caractéristique, qui témoigne de ce que peuvent faire des législateurs quand ils sont à la fois commerçants, propriétaires d'un monopole, et les chefs politiques d'un pays. Dans les Indes occidentales, la politique hollandaise n'a pas été, à beaucoup près, aussi déplorable. Cependant, ils se sont toujours tristement distingués comme étant les maîtres les plus cruels dans le traitement de leurs malheureux esclaves; et leurs possessions continentales, juste punition de tant de cruauté, ont plus d'une fois couru le risque imminent d'être entièrement ravagées par les nègres marrons, c'est-à-dire par les nègres révoltés, qui, par ressentiment des mauvais traitements qu'ils avaient eu à supporter, se sont, pendant près d'un siècle, établis dans les forêts de Surinam.

Il y aurait, toutefois, quelque puérilité à représenter cette conduite impolitique et cruelle de l'administration hollandaise comme étant un effet de la constitution républicaine de ce pays. Si détestable qu'ait été cette administration, il y en a eu de plus détestables encore. Le Portugal n'a jamais passé pour avoir bien traité ses sujets de l'Asie ou de l'Amérique, et les excès commis par les Espagnols sur les Indiens

dépassent de beaucoup ce que l'on a jamais reproché aux Hollandais. L'administration coloniale de l'Espagne a, dans tous les temps, offert le plus frappant exemple d'un gouvernement aussi tyrannique et aussi impolitique qu'il soit possible d'imaginer.

En somme, il semble raisonnable de conclure qu'il n'y a rien dans le système démocratique qui soit particulièrement incompatible avec une sage et humaine administration des affaires coloniales, sinon peut-être cette tendance qu'ont les nombreuses assemblées à ne pas porter volontiers leur attention et leurs soins au delà du cercle étroit de leurs intérêts immédiats, et la disposition naturelle que ne peuvent manquer d'avoir ceux qui représentent le peuple dans le gouvernement à se préoccuper de préférence des vœux, des caprices et des désirs des gens envers lesquels ils se sentent responsables, plutôt que de ceux des personnes avec lesquelles ils n'ont aucune relation directe.

CHAPITRE XVIII.

NATURE ET ORIGINE DU GOUVERNEMENT MIXTE.

En examinant les garanties et les freins auxquels on a songé pour modérer les forces du pouvoir populaire dans les gouvernements démocratiques, nous avons reconnu qu'il y avait un défaut essentiel dans le fonctionnement de ceux qui doivent leur origine au peuple lui-même, parce qu'étant uniquement placés sous son contrôle, l'efficacité du contre-poids devient tout à fait précaire. Nous avons de même trouvé que, dans le système qui consiste à assurer la pleine discussion des mesures publiques par la délibération de deux ou de plusieurs corps obligés de s'entendre pour adopter une résolution commune, il y avait moins de chances pour de sages décisions, quand ces différentes assemblées avaient une semblable origine, et quand elles étaient composées de citoyens appartenant à la même classe et tenant leurs mandats pour la même durée de temps; nous avons ainsi été amenés à constater que probablement les choses se passeraient mieux si ces assemblées étaient constituées d'une façon différente, et si leurs mandats étaient d'une durée inégale.

Ce défaut ne peut manquer de gêner nécessairement, dans toutes les démocraties pures, l'action des freins qu'on cherche à mettre à la volonté populaire; c'est ainsi que, dans les démocraties pures, il faut aller chercher des garanties en dehors des corps des patriciens, car on ne saurait y trouver un pouvoir capable de lui faire un contre-poids efficace, et empêcher le mal irréparable qui résulte des résolutions précipitées. Et c'est ainsi, enfin, que, dans la pure monarchie, tous les contrôles se trouvant sous la dépendance du

souverain, on ne peut trouver moyen d'opposer de sérieux obstacles aux mesures inconsidérées ou oppressives du monarque.

Il résulte de ces réflexions que toutes les formes absolues de gouvernement sont également sujettes à ce très-grave inconvénient. Aussi longtemps que les hommes n'auront pas dépouillé les infirmités humaines, ceux auxquels le pouvoir aura été remis seront tentés d'en abuser, et, quoique renfermés dans quelques limites infranchissables, ils feront toujours effort pour s'en délivrer ou pour les dépasser autant, du moins, qu'ils le pourront. Dans une pure démocratie, le peuple sera disposé à tout emporter devant lui, cédant à la voix du plus grand nombre, qui peut être souvent un guide détestable. Dans une pure aristocratie, le corps des patriciens sera porté à vouloir dominer sur le peuple et à renfermer graduellement le gouvernement dans un très-petit nombre de mains. Dans une monarchie pure, le souverain sera porté à empiéter sur les droits naturels de la propriété, et à sacrifier les intérêts du plus grand nombre à son avantage propre et à celui de sa famille. Toutes les garanties qu'on cherche à prendre dans chacun de ces gouvernements, en vue de tempérer la violence du pouvoir dominant, quoique très-utiles et même nécessaires, afin de préserver l'ordre de chose existant, n'en sont pas moins bien insuffisantes, et n'atteignent guère le but proposé de modérer et de régulariser l'action du système. Ce sont autant de demi-mesures, plutôt que de parfaites garanties. Leur défaut commun est d'emprunter leur origine à ce pouvoir suprême qu'il s'agit de contenir, ou dont il serait au moins désirable de tempérer l'influence; et c'est une mauvaise condition, pour cela, de dépendre de sa volonté et de son bon plaisir.

Ce défaut inhérent à tous les systèmes de contre-poids, de freins et de garanties, que l'on a imaginés pour améliorer les gouvernements qui reposent sur des principes absolus, est la cause qui a donné naissance aux gouvernements mixtes. Prenons un exemple pour éclaircir ce que nous voulons dire : L'idée d'exiger le concours de deux corps législatifs pour voter une loi, n'est efficace qu'en proportion de

la différence qui existe entre ces deux corps. S'ils émanent tous deux de ce peuple dont ils ont mission de modérer et de contrôler le pouvoir par leur entente nécessaire, le but ne sera jamais complètement atteint, si différente que puisse être la constitution de ces deux corps. Si l'une des deux assemblées est tirée du peuple, soit qu'elle en forme une portion, soit qu'elle ait qualité pour le représenter, tandis que l'autre assemblée ne sera pas nommée par le peuple, ni responsable devant lui, mais composée d'une classe entièrement placée au-dessus du contrôle populaire, la garantie alors sera très-efficace ; et, de plus, ce qui est extrêmement important, toute mesure sera sérieusement discutée avant d'être adoptée.

On peut donner de nombreux exemples des avantages qui résultent, à la pratique, d'une semblable diversité. Je n'ai garde d'oublier celui si remarquable qui s'est produit dans l'année 1834. Le parti populaire, qui avait le gouvernement de son côté était alors plus puissant à la chambre des communes, qu'il ne l'avait été jusqu'alors et qu'il ne le sera probablement jamais, parce que la réforme récemment accomplie dans la représentation nationale avait, aux élections générales, donné une prodigieuse majorité à notre administration, qui avait opéré ce grand changement. Ainsi qu'on pouvait s'y attendre, cette majorité en dehors du parlement, chaudement appuyée par le public, était disposée à tout enlever de haute lutte. La chambre des communes envoya alors à celle des Lords deux bills, qu'elle avait manifestement votés sans une attention suffisante. Un de ces bills avait pour effet de décider, qu'à l'avenir, un seul vote de la chambre des communes, quelle que fût sa constitution, et quand même elle aurait été élue sous l'influence temporaire du parti monarchique ou aristocratique, voire même quand cet unique vote aurait été arraché par surprise dans une chambre autrement constituée, n'en suffirait pas moins pour priver de toute représentation les grandes villes auxquelles venait d'être accordé le droit de nommer des députés. C'est ainsi que dans une accusation de corruption générale portée contre une de ces grandes villes, on se contentait du verdict de

culpabilité prononcé par un seul vote de la chambre des communes, et la chambre des lords était à peu près mise dans l'impuissance de conserver à ces grandes villes leurs privilèges électoraux. Aussitôt que je vis ce qui avait été fait, je m'adressai aux chefs de l'opposition si puissante dans notre chambre, et je trouvai le duc de Wellington, lord Ellenborough et les autres entièrement disposés à s'opposer avec moi à un bill d'une tendance aussi dangereuse, quelles que pussent être d'ailleurs leurs préférences personnelles. Le duc mit en avant un plan admirablement combiné pour remplacer le projet répréhensible et mal digéré dont il était question. Il demanda mon assistance pour l'élaborer ensemble; nous tombâmes d'accord pour rédiger des amendements au bill en question, ou plutôt nous rédigeâmes ensemble un bill entièrement nouveau. Nous le fîmes discuter dans un comité choisi, et nous obtînmes l'assentiment unanime des lords, après que ledit comité l'eut amélioré sur un ou deux points; nous le renvoyâmes ainsi changé aux communes. On n'y fit point d'objections; on trouva seulement que les changements étaient trop considérables pour être acceptés à titre d'amendement, et l'on remit à une autre session les résolutions à prendre. Mais si la chambre des communes s'était complue dans son projet primitif, si la chambre des lords n'avait été qu'une seconde division ou section de la chambre des communes, choisie comme elle, et responsable comme elle, on aurait indubitablement adopté une loi qui ébranlait jusque dans ses fondements la constitution représentative du pays.

Immédiatement après on vit sortir de la chambre des communes un autre bill voté en toute hâte et sans aucune opposition, qui démontrait clairement à quel point cette assemblée entendait se servir de la mesure précédente, pour priver un grand nombre de collèges de leur franchise électorale. Des faits de corruption s'étaient produits à Warwick et la chambre des communes vota un bill, qui privait tout simplement ce bourg de sa franchise électorale. Cette affaire fut examinée dans la chambre des lords comme l'aurait été un procès devant une simple cour de justice, je présidai

le comité avec l'aide du *lord chief justice*, et autres juges de la chambre des lords, exactement comme si j'avais eu à traiter une question pendante entre parties adverses devant la cour de Westminster. Nous trouvâmes que dans le comité de la chambre des communes, on avait accepté les témoignages les plus vagues et qui ne reposaient que sur des ouï-dire; et dans notre chambre des lords où l'on connaît et pratique les règles qui président à la réception des témoignages, les partisans du bill contesté n'arrivèrent jamais à autre chose, sinon à prouver que sur douze cent cinquante votants une trentaine environ s'étaient laissé corrompre. Le Pair chargé du bill fut lui-même amené à convenir de bonne foi qu'il était déraisonnable de requérir aucune mesure sévère contre le bourg de Warwick dans un cas semblable. Mais laissée à elle-même et excitée par la clameur publique, jamais la chambre des communes ne se serait arrêtée dans cette voie et n'aurait douté de son droit.

Dans le cours de cette même session, que dis-je, dans le même mois survint un troisième bill des communes, qui contenait de notables améliorations à la loi sur les poursuites criminelles; mais probablement à cause de quelque inadvertance, il renfermait aussi une clause qui aurait suspendu toute la juridiction criminelle à partir du mois d'août suivant, et entaché d'illégalité tous les actes de procédure criminelle des sessions précédentes. Comme c'était mon devoir, je n'eus pas plus tôt aperçu cette clause dans le bill que je l'en fis effacer, et il retourna à la chambre des communes dans une forme irréprochable; l'orgueil du corps populaire en fut froissé, et il fut amendé uniquement parce qu'il devenait impossible de le voter sans renverser de fond en comble toute la juridiction criminelle du royaume. Dans toutes ces circonstances, et j'en pourrais multiplier le nombre indéfiniment, le salut du pays est venu de ce que la chambre des lords était un corps entièrement différent de la chambre des communes. Si les deux chambres avaient été composées de même et pareillement responsables, l'unique effet d'une seconde délibération eût été de retarder quelque peu le vote de mesures désastreuses, et

rien ne prouve que ce retard eût donné à l'une des chambres le temps de se former un avis différent, et de corriger les erreurs de l'autre; et la chambre des communes elle-même n'aurait probablement pas changé d'avis ni amendé les bills remis en discussion.

Tous ces faits sont importants au point de vue historique. Mais nous les avons introduits ici comme fournissant un exemple frappant des tendances différentes des gouvernements à principes absolus et des gouvernements mixtes. Je ne crois pas qu'il y ait eu un seul membre des deux chambres du parlement qui, en 1834, se soit figuré qu'aucun des bills dont nous avons parlé eût rencontré la moindre opposition, même dans leurs clauses les plus fâcheuses, et qui ont causé leur rejet définitif par l'unanimité des lords, si les deux chambres avaient été composées de même. Je suis également sûr qu'il n'y a pas un membre de la chambre des communes, ayant voté lesdites clauses sans opposition, qui n'eût plus tard amèrement regretté son adhésion si elles étaient, par malheur, devenues lois de l'État; mais alors le mal eût été fait. Au moment où les plus fâcheuses conséquences de ces lois se seraient fait sentir, il aurait fallu rassembler le parlement, et l'on en aurait suspendu la mise à exécution afin d'en corriger les défauts. Mais outre le discrédit et le mépris que cela aurait jeté sur la législation, et qui aurait eu pour effet de prévenir ou du moins de retarder dans l'avenir l'exécution de plus d'une bonne et utile mesure, plusieurs de ces clauses seraient demeurées inscrites au bulletin des lois, et peut-être auraient-elles reçu déjà un commencement d'exécution avant qu'il n'ait été possible de les abroger. C'est ainsi que le bill, qui privait plusieurs villes de leurs droits électoraux n'aurait pu être amendé assez à temps pour rendre à quelques-unes des plus grandes villes de ce royaume, le droit de se faire représenter à la chambre; il aurait fallu un nouveau bill de réforme pour les remettre en possession des droits qu'elles tiennent de la constitution.

Nous avons été nécessairement obligés de parler des limites naturelles des gouvernements mixtes dans l'examen

auquel nous nous sommes livrés à propos des trois formes possibles de gouvernements à principes absolus. Nous entendons par constitutions mixtes celles où il entre plus d'un principe, et dans lesquelles le pouvoir suprême ne réside ni dans un seul fonctionnaire, ni dans un seul corps : chaque corps demeurant complètement indépendant l'un de l'autre, tandis qu'aucune autorité ne peut ni les changer ni leur demander de comptes.

Par exemple, s'il y a un souverain et un corps aristocratique, le gouvernement se trouvant dans leurs mains à tous deux, c'est-à-dire certaines fonctions devant être accomplies par leur entente commune, ou bien l'un d'eux remplissant certaines fonctions, tandis qu'il y en a certaines exclusivement réservées à l'autre, c'est là ce que l'on appelle un gouvernement mixte ; il mériterait encore ce nom, même dans le cas où le souverain admettrait les membres de l'aristocratie au partage du pouvoir, à la condition que ce pouvoir leur appartînt pour la vie ; et il en serait encore de même si l'aristocratie nommait le souverain, pourvu qu'il fût irrévocable. Le gouvernement polonais, qu'on a tantôt appelé une république et tantôt une monarchie, rentre dans cette catégorie ; c'était à proprement parler une aristocratie mixte, et nous l'avons classé sous cette dénomination. Le gouvernement de la Hongrie dont nous nous sommes en même temps occupé, est aussi une aristocratie mixte dont le souverain n'est pas électif mais héréditaire. L'ancienne république de Sparte était aussi une aristocratie mixte, quoique d'un genre différent, car le souverain, ou plutôt les deux souverains de Sparte étaient héréditaires. Carthage, ainsi que Rome, après les premiers âges de la république, semblent avoir eu une aristocratie mixte d'un genre bien différent ; ou plutôt, à proprement parler, une démocratie mixte, car il y avait un corps aristocratique au sein duquel le sénat était choisi, probablement par le peuple, car Aristote condamne ce système comme penchant trop du côté populaire. Cependant la richesse et la naissance étant des conditions exigées pour les *suffètes* ou magistrats suprêmes, et le sénat, ainsi que les assemblées générales ou populaires, n'étant appelé à délibérer

que lorsque les *suffètes* n'étaient pas d'accord, la législation tout entière et les fonctions exécutives les plus importantes étaient remises aux mains du sénat, et le pouvoir ainsi constitué formait à vrai dire une aristocratie mixte.

Cependant, dans les temps modernes, la combinaison la plus fréquente a été celle de la monarchie, de l'aristocratie et de la démocratie, sorte d'union que les anciens semblent avoir considérée comme impossible, la traitant comme le songe romanesque de rêveurs politiques. C'est ainsi que Tacite, après avoir dit que toutes les nations étaient gouvernées, soit par le peuple, soit par les patriciens ou par un souverain, ajoute qu'il y a bien un autre genre de constitution formé du mélange de ces trois combinaisons, mais qu'il est plus facile d'en faire l'éloge que de la mettre à exécution, et il termine en disant que si elle était jamais réalisée, elle ne pourrait pas durer longtemps¹. Cicéron se prononce en sa faveur, sans dire toutefois que ce soit là un plan chimérique. « Je tiens, dit-il, que le meilleur gouvernement serait celui où l'on pourrait allier modérément ensemble le pouvoir royal, aristocratique et populaire². » Il faut cependant avouer que dans les anciens temps, lorsqu'il n'y avait pas moyen pour le peuple d'exercer directement le pouvoir ou seulement de le partager, sans avoir à intervenir directement dans chacun des actes du gouvernement, c'est-à-dire à une époque où l'on n'avait pas découvert le principe de la représentation, il était difficile d'établir un gouvernement mixte dont le peuple eût fait partie.

L'absolue indépendance de chaque ordre dans l'État est la base même de toute espèce de gouvernement mixte. Si le souverain comme les consuls à Rome, ou les *suffètes* à Carthage, n'occupent leur haute fonction que pour un temps limité, au bout duquel ils peuvent être déplacés par le bon

1. Cunctas nationes et urbes populus, aut primores, aut singuli regunt. Delecta ex his et constituta reipublicæ forma laudari facilius quam evenire, vel si evenit, haud diuturna esse potest. — Ann., lib. IV.

2. Statuo esse optime constitutam republicam quæ ex tribus generibus illis, regali, optimo (qui optimatum?) et populari modice confusa. — De Rep.

plaisir, soit des patriciens, soit du peuple ; si le corps élu ou privilégié ne doit son rang qu'au bon plaisir du souverain ou du peuple ; si le souverain et l'aristocratie peuvent intervenir dans les assemblées populaires, influencer directement le choix de ses membres dans l'hypothèse du système représentatif, ou agir sur les délibérations du corps populaire (représentatif ou non) qui exerce dans l'administration la part réservée au peuple, ce n'est point, dans aucun de ces cas, un gouvernement mixte de la nature de ceux dont nous avons parlé. Dans le premier cas, ce serait ou une aristocratie mixte, ou une démocratie mixte ; dans le second cas, ce serait une démocratie monarchique ou une monarchie démocratique mixte ; dans le troisième cas, ce serait soit une aristocratie monarchique mixte, ou bien une monarchie aristocratique mixte.

Il n'y a point trop de hardiesse ou de subtilité à prétendre qu'avant 1832 la constitution anglaise ressemblait plutôt à une monarchie aristocratique, qu'à aucune des trois combinaisons pour lesquelles leurs partisans réclament l'admiration. On ne saurait non plus regarder la présente constitution de France comme étant assez mêlée d'aristocratie pour mériter cette dénomination. Le manque de richesse et d'influence dans le corps de la noblesse, et l'absence de l'hérédité dans les fonctions législatives dévolues à la Chambre des pairs, ôtant toute force au principe aristocratique.

Il n'est pas seulement essentiel dans les gouvernements mixtes que les différents corps de l'État soient indépendants les uns des autres ; il ne suffit pas que chacun d'eux soit indépendant du pouvoir dont les autres relèvent ; il faut encore, de toute nécessité, que chacun d'eux soit également mis en état de concourir à tous les actes législatifs. Si l'un d'eux, ou deux d'entre eux, lorsqu'il y a trois corps d'État, pouvaient voter des lois obligatoires pour la communauté ; si la majorité était en état d'opprimer la minorité sans que le concours de tous fût nécessaire pour valider les actes législatifs, un gouvernement ainsi constitué ne serait mixte que de nom. Par exemple, si, en Angleterre, le roi et les lords

pouvaient légiférer de façon à mettre le peuple sous leur joug, la Chambre des communes n'aurait plus qu'un pouvoir nominal. De même, si les lords et la Chambre des communes pouvaient faire la loi à la couronne, le souverain n'aurait plus, à son tour, qu'un pouvoir nominal ; et quoique chez nous, il n'exerce presque jamais son droit de *veto*, il obtient cependant le même résultat par le droit qu'il a de désigner ses ministres, par la faculté qui lui appartient de choisir ses serviteurs parmi tous les individus du peuple auxquels les deux Chambres accordent leur confiance, sans compter l'influence directe et considérable qu'il possède sur les membres du Parlement par son puissant patronage, et par le droit qu'il a de nommer des pairs.

L'obligation pour les différents ordres de l'État d'être chacun tout-puissant dans sa sphère, parfaitement indépendants les uns des autres, et de concourir tous également aux mesures importantes, ne doit s'entendre que des actes relatifs à l'autorité souveraine ou législative. Si la couronne, par exemple, pouvait intervenir dans quelques actes même peu importants du peuple et de la noblesse ; si elle avait le droit de nommer à certaines places en rapport avec les assemblées populaires, comme, par exemple, le président des bureaux électoraux, ou celui d'une assemblée patricienne, ce gouvernement ne cesserait pas pour cela, à proprement parler, d'être encore une monarchie mixte. De même aussi, les différents corps de l'État peuvent exercer d'importantes fonctions indépendamment les uns des autres, et le gouvernement, bien loin de cesser pour cela d'être mixte, n'en méritera que mieux ce nom à cause de cette division des pouvoirs. Personne ne considère les fonctions exécutives du souverain comme une altération des formes du gouvernement mixte, quoique ni les nobles, ni le peuple ne puissent y prendre directement part. Notre monarchie et celle de la France sont des monarchies mixtes d'autant meilleures que ni les pairs, ni les députés n'ont rien à voir dans le commandement des armées, dans le choix des ambassadeurs et des juges ; c'est aussi un de leurs avantages qu'en matière de crimes contre la chose publique, les pairs seuls peuvent

exercer une autorité judiciaire, et que les députés et la Chambre des communes ont simplement le droit d'accusation.

Dans tous les exemples que nous venons de citer de la séparation des pouvoirs parmi les différents corps de l'Etat, c'est la nature propre des gouvernements mixtes, et le résultat qui ressort directement du jeu combiné de leurs différentes parties, que, dans certains cas extrêmes, il appartient à ces corps d'influencer les uns sur les autres, assez efficacement même, pour s'imposer réciproquement de sérieux empêchements jusque dans l'exercice des fonctions indépendantes qui leur sont propres. Ainsi, quoique le souverain puisse seul nommer les juges, les ministres, les commandants des forces militaires, chacune des Chambres a le droit de blâmer les mauvaises nominations. Toutes deux réunies ensemble peuvent provoquer la révocation d'un mauvais juge, et si l'une d'elles prend l'initiative d'un acte d'accusation, l'autre peut juger et condamner soit un mauvais ministre, soit un commandant incapable. Dans tous ces cas, la loi constitutionnelle exige strictement que les trois corps de l'Etat agissent avec entente; car à moins que la couronne n'ait décidé de révoquer le juge, cette révocation ne résulte pas de l'adresse votée contre lui dans les deux Chambres; la constitution donnant seulement le droit, mais n'imposant pas l'obligation de prononcer sa révocation à la suite de l'adresse votée contre lui. De même, quoique d'après la constitution, on ne puisse, en cas d'accusation par la Chambre des communes, invoquer le pardon royal en faveur de l'accusé, la couronne peut convenir de n'accorder point de pardon avant que la sentence rendue par les deux Chambres n'ait reçu un commencement d'exécution. Quant au blâme infligé à un ministre, quant à l'adresse votée dans l'une ou l'autre Chambre pour obtenir son renvoi, ce sont des actes qui, à proprement parler, ne lient pas la couronne. Mais, en pareil cas, le grand pouvoir que possèdent les deux Chambres, spécialement la Chambre des communes, porte la Couronne à céder à leur désir. En réalité, si la Chambre des communes est seule de son avis, si la Chambre des lords

s'associe contre elle avec le souverain, l'appel au peuple par la dissolution de la seconde Chambre est la ressource indiquée par la constitution ; et si la lutte engagée a pour résultat de donner un Parlement dont les dispositions restent les mêmes, la couronne et les pairs devront presque toujours céder. Cependant, dans tous les cas ordinaires, cette intervention réciproque des corps de l'État dans leurs fonctions indépendantes et distinctes, ne rentre pas dans le cours habituel de la constitution. C'est une faculté toujours existante, mais dont on fait rarement usage ; on la tient à sa portée, mais on ne s'en sert que dans les circonstances indispensables, lorsque l'on a besoin de certains freins et de quelques contre-poids pour régler les mouvements de l'ensemble de la machine, et empêcher qu'elle ne soit dérangée ou détruite par la force excessive de l'un des pouvoirs de l'État. Ce sont comme ces inventions ingénieuses et perfectionnées de l'art mécanique qui, uniquement destinées à prévenir le désordre et à rétablir l'équilibre, demeurent en repos aussi longtemps que leur action n'est point devenue nécessaire, et qui, ayant rempli leur objet, redeviennent inactives, quand elles ont accompli leur œuvre de préservation.

Nous avons trouvé que l'origine des gouvernements à forme simple se perd toujours dans l'obscurité, parce que les constitutions de cette sorte ont été fondées dans les premiers âges du monde. Il est rare, au contraire, que les gouvernements mixtes aient été des premiers sous lesquels les sociétés aient vécu, et c'est pourquoi l'on peut indiquer assez aisément leur origine. Ces gouvernements ont parfois pris naissance à la suite d'actes de violences commis par l'un des pouvoirs de l'État en empiétant sur les autres d'une façon insupportable, et provoquant ainsi de leur part une résistance qui a, soit entièrement changé le système politique, soit introduit dans son mécanisme quelques freins propres à empêcher le retour des torts dont on avait souffert. Mais le plus souvent l'introduction du gouvernement mixte est venu de ce que l'un des corps de la communauté a graduellement conquis une importance qui ne lui appartenait pas au début et s'est ainsi procuré une part dans le pouvoir souverain.

D'un côté, le désir d'obtenir cette part d'influence ayant dû exister dans le corps qui a fini par l'obtenir, longtemps avant qu'il ne soit arrivé à en jouir, il a dû se tenir pour satisfait en n'obtenant qu'une portion du pouvoir souverain ; de l'autre, les corps qui le possédaient antérieurement par eux-mêmes ont dû se sentir portés à en sacrifier une partie plutôt que de risquer le tout ; et c'est ainsi qu'un gouvernement mixte prend naissance dans les États et peut se maintenir plus ou moins longtemps suivant que la part du pouvoir est plus ou moins bien adaptée aux circonstances de la communauté. Quelquefois un parti pourra faire effort pour recouvrer l'influence exclusive qu'il aura perdue ; quelquefois l'autre parti cherchera à étendre son pouvoir et à gouverner exclusivement à son tour. Si la machine a été mal ajustée, de nouveaux changements pourront se produire avec plus ou moins de violence, afin de procurer une meilleure combinaison des différents rouages dans leur action réciproque et donner à tout l'ensemble un mouvement régulier et conforme à la situation du pays. L'histoire des gouvernements mixtes dans les temps anciens comme dans les temps modernes, abonde en exemples de pareils changements, les uns amenés par des révolutions soudaines, les autres par des arrangements graduels et quelquefois par ces deux procédés produisant le même résultat dans des temps différents.

On ne peut guère appeler constitution mixte celle que Sparte s'était donnée. Avant Lycurgue, l'anarchie régnait à Sparte sous le gouvernement séparé de deux rois ; il y substitua une constitution modelée sur celle de la Crète et qui différerait peu d'une pure aristocratie. Ce fut seulement cent ans après sa mort que le pouvoir des éphores vint offrir au peuple une sorte de protection ; mais très-peu de temps après les éphores se trouvèrent entièrement absorbés dans le corps aristocratique, de façon à détruire radicalement le mélange de démocratie qui avait été pendant quelques années introduit dans la constitution.

Le gouvernement de Rome sous ses rois semble avoir été une monarchie ou une aristocratie mixte dans laquelle le corps des patriciens s'est vu graduellement dominé par le

souverain. Lorsqu'avec l'aide du peuple, la noblesse accomplit la révolution en chassant les rois, elle s'empara d'un pouvoir sans contrôle et devint une aristocratie pure. Le pouvoir du peuple ayant augmenté, grâce à son nombre toujours croissant et à sa richesse, il mina sourdement, à son tour, le corps aristocratique et établit pour quelque temps une république démocratique. Mais les patriciens regagnèrent à leur tour une portion de leur influence et le gouvernement devint une aristocratie mixte jusqu'à ce que la tyrannie des patriciens, la corruption des plébéiens et les luttes des factions frayèrent la voie, après des scènes d'une violence et d'une cruauté inouïes, à un despotisme pur et absolu.

Ce serait abuser singulièrement des termes, de qualifier d'aristocratie mixte le gouvernement de Venise, par la raison que le doge était nommé à vie, car il n'avait point de part dans le pouvoir législatif, ni dans les fonctions administratives importantes. Ce gouvernement singulier a gardé pendant six siècles la forme du moule dans lequel il avait été primitivement jeté. Mais à une époque beaucoup plus reculée il y avait à Venise un gouvernement mixte qui fut établi à la suite des violents conflits qui s'élevèrent dans les différentes petites îles dont l'État était composé, conflits qui amenèrent la conquête du groupe entier par les Slaves et par les Lombards, les uns l'ayant attaqué par mer et les autres par terre. Ce fut sous la pression de la nécessité que l'on créa un commandant supérieur avec un grand pouvoir administratif et un patronage assez étendu; mais comme l'assemblée générale du peuple retenait dans ses mains le pouvoir législatif avec le droit de choisir le doge, on put alors qualifier de mixte un gouvernement ainsi constitué. L'augmentation de pouvoir que des conquêtes étrangères apportèrent au doge, donna lieu à de fréquents conflits entre ce magistrat et le peuple à la tête duquel les nobles ne manquèrent pas de se placer. En général ce fut le doge qui l'emporta, parce qu'on ne prit point de mesures permanentes pour contenir son pouvoir, quoique les violentes luttes des partis aient souvent amené sa mort. Au bout de deux siècles

et demi environ (1030), on imagina une sorte de contre-poids à son pouvoir et l'on se rapprocha plus qu'on ne l'avait fait encore de la forme du gouvernement mixte, en créant un corps dont le concours était nécessaire pour donner un caractère légal aux actes du doge. Pendant un siècle et demi les choses restèrent en cet état, jusqu'à l'établissement de l'aristocratie qui continua pendant six siècles entiers à gouverner la république sans aucun changement.

A Gênes, l'aristocratie ne dura pas si longtemps, et son pouvoir reçut de plus fréquentes atteintes; mais il n'y eut jamais telle chose qu'un gouvernement mixte. On y a vu se succéder alternativement la tyrannie oligarchique ou aristocratique et le gouvernement de la populace, chaque faction ne cherchant qu'à se venger de ses adversaires lorsqu'elle obtenait l'avantage. Mais le plus souvent le peuple vécut sous l'oppression et les patriciens dominèrent dans l'État.

L'histoire de toutes les autres républiques italiennes n'est pas fort différente. Au début on trouve l'aristocratie pure; puis, un mélange d'influence démocratique à mesure qu'augmente le bien-être du peuple; pendant quelque temps les patriciens passent sous le joug des bourgeois; survient bientôt une constitution entièrement aristocratique, laquelle aboutit finalement à un gouvernement monarchique pur. Les Provinces-Unies ont opéré plusieurs révolutions; mais le changement le plus important est celui qui s'est graduellement accompli au commencement du dix-septième siècle et qui a transformé un gouvernement démocratique légèrement mélangé d'institutions monarchiques en une aristocratie bourgeoise. La maison de Nassau a plus d'une fois été réduite pour plusieurs années à l'État de nullité dans le gouvernement de son pays; mais la faveur dont cette illustre famille n'a jamais cessé de jouir auprès du peuple lui a toujours, à la longue, suffi pour garder son pouvoir et donner à la constitution la forme d'un gouvernement mixte. Par le grand succès qu'il obtint en établissant en Angleterre notre libre gouvernement et en gagnant la couronne de ce royaume, Guillaume III a été mis à même de placer la constitution mixte de son pays sur de plus solides fondements et depuis

cette époque elle a presque sans interruption formé en réalité un gouvernement du genre mixte, et depuis la chute de la puissance française, elle est devenue en nom aussi bien qu'en substance une monarchie mixte ou limitée.

Le gouvernement de la France n'a jamais eu le caractère d'une constitution mixte jusqu'au moment où les conséquences de la révolution de 1789 y ont amené l'établissement d'une monarchie limitée, détruite par la République et rétablie plus tard après la chute de Napoléon. Les pouvoirs des états-généraux et ceux des Parlements étaient trop mal définis pour constituer une monarchie mixte avant le règne de Louis XIII. Dans l'Aragon les Cortès ont eu assez d'influence pour constituer une monarchie mixte, depuis le jour de l'expulsion des Maures, jusqu'au règne de Charles-Quint. Peut-être pourrions-nous donner ce nom au gouvernement de la Sicile, mais, en réalité, en Espagne comme en Portugal, ce sont les changements causés par la Révolution française et par les guerres auxquelles elle a donné lieu, qui ont amené l'établissement de la monarchie mixte ou limitée.

Nous avons vu dans l'histoire des divers gouvernements de la Scandinavie, que la tyrannie du souverain y fut remplacée par la tyrannie encore plus insupportable des nobles qui ont fait de la constitution de la Suède et du Danemark une prétendue monarchie mixte qui ne l'était que de nom, car la part du monarque dans le pouvoir souverain y avait été infiniment trop réduite et celle du peuple rendue plus insignifiante encore, jusqu'à ce que le Danemark, en 1661, la Suède, en 1772, et plus efficacement en 1789, furent réduits à l'état de la monarchie absolue.

L'histoire de notre admirable constitution fournira plus d'un éclatant exemple des gradations diverses par lesquelles un gouvernement peut arriver à devenir mixte, je veux dire par lesquelles, composé au début de deux pouvoirs seulement, il se partage ensuite en trois. La monarchie féodale était, à son origine, plus aristocratique qu'elle ne le devint plus tard. Pendant le cours de deux siècles, il y eut des commencements de tentatives pour introduire le pouvoir

populaire dans le système existant, mais ce ne fut qu'à la fin du quatorzième siècle que ce changement s'est complètement accompli et qu'on peut considérer comme s'étant définitivement établie, cette monarchie mixte qui dure encore et dont nous jouissons aujourd'hui.

CHAPITRE XIX.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES GOUVERNEMENTS MIXTES.

Les avantages des gouvernements mixtes découlent des inconvénients qu'on a toujours découverts dans les gouvernements à principes exclusifs les plus parfaits. Nous avons ainsi été amenés à noter incidemment beaucoup de circonstances qui se rapportaient à cette partie de notre sujet ; parce que toutes les fois que nous avons remarqué les inconvénients des gouvernements à principes exclusifs et démontré combien il était nécessaire d'en modérer les excès, nous avons été forcés de reconnaître qu'il y avait un défaut capital dans toutes les combinaisons artificielles inventées pour arriver à ce but, et nous avons trouvé qu'il fallait se départir du système lui-même, pour découvrir des contre-poids et des garanties véritablement efficaces. Or, il n'était possible de s'en départir qu'en y introduisant un autre principe, ou le mélange de quelque autre forme de gouvernement autre que celle dont nous nous occupions dans le moment.

La raison pour laquelle il n'y avait pas à se fier complètement aux combinaisons artificielles dont nous parlions tout à l'heure, est parfaitement simple. S'il faut conserver toute sa pureté à la forme du gouvernement, les contre-poids qu'il s'agit d'y ajuster seront plus ou moins empruntés aux principes fondamentaux sur lesquels ces gouvernements reposent ; ils seront par conséquent sujets aux mêmes objections, et d'autres changements deviendront nécessaires pour leur prêter suffisamment d'appui et de force. Et voilà justement ce qu'on ne saurait faire sans y introduire certaines formes d'un gouvernement différent et un esprit étranger à

la nature même de la constitution dont il s'agit. Ainsi, pour prendre un exemple conforme à ce dont nous avons parlé dans le dernier chapitre, si l'on désire mettre obstacle à la précipitation et aux égarements possibles d'une assemblée législative purement populaire, le plus qu'il soit possible de faire par des mesures qui ne soient pas en contradiction évidente avec le système démocratique, c'est d'inventer des règles qui imposent de certains délais et donnent du temps pour de plus mûres délibérations. Mais le même pouvoir qui établit ces règles peut aussi les abréger et les suspendre, et les occasions dans lesquelles on songera à s'en dispenser seront justement celles où les passions étant le plus fortement excitées, leur contrôle aurait été le plus nécessaire pour prévenir le danger. Si la chambre des communes ou la chambre des députés ne doivent rencontrer d'obstacles que ceux qui proviennent des mesures qu'elles ont elles-mêmes décrétées, combien souvent ces assemblées les mettront-elles de côté, lorsqu'elles seront un obstacle à leurs violentes passions ? Si le concours d'une autre chambre des communes ou d'une autre chambre des lords était nécessaire pour rendre légale l'adoption de la mesure, il n'est pas douteux que les mêmes passions agiraient avec une force égale dans ces secondes assemblées, si leur composition n'était pas différente des premières. Une autre origine, une autre durée d'existence, un autre mode de composition, voilà seulement ce qui peut donner une suffisante efficacité aux précautions prises contre l'emportement des premières assemblées, et de là l'origine des gouvernements mixtes. Si, comme en Amérique, il n'y avait point d'autres différences que des conditions plus difficiles apportées à l'élection des membres des assemblées, ou une plus longue durée de leurs mandats, il n'y aurait point de contrôle sérieux à en attendre à moins qu'ils ne fussent nommés à vie, et même dans ce cas la garantie serait beaucoup moins efficace que celle qu'on aurait tirée d'un ordre de personnes entièrement différent, comme, par exemple, une classe héréditaire privilégiée ou bien un magistrat exécutif choisi à vie ou ayant hérité de ses fonctions. C'est ainsi, qu'en cher-

chant à nous rendre compte des garanties prises dans la constitution athénienne, nous avons reconnu qu'on avait peine à les y découvrir; peut-être étaient-elles importantes, comparées à la démocratie absolue, qui, sans quelques freins de cette sorte, peut à peine durer; mais elles étaient si précaires qu'elles restaient aux mains du peuple qui tenait toujours nécessairement le gouvernement à sa merci, et nous avons vu combien d'actes déplorables en sont résultés, aussi fâcheux pour les particuliers que désastreux pour l'État, et cela malgré toutes les précautions dont nous avons eu occasion de parler. Pour établir à quel point toutes ces précautions étaient prodigieusement précaires, il suffit de citer l'exemple suivant : la loi voulait que personne ne pût, sous peine de mort, proposer le rappel de certaines lois fondamentales : mais lorsque ce rappel devenait populaire, l'orateur se présentait à l'assemblée générale avec une corde au cou et faisait sa proposition aux applaudissements du public, portant ainsi témoignage de l'existence de la loi, du sentiment qu'il avait de sa terrible rigueur et de la confiance qu'il entretenait de sa complète inefficacité. C'est ainsi qu'à Rome, un des augures membre du nombreux collège, en prononçant le mot solennel « *alium*, » c'est-à-dire « *ad alium diem*, » pouvait chaque jour déterminer l'ajournement d'une question à laquelle le peuple portait un grand intérêt. Mais qui peut douter que le peuple ne fût toujours à même d'exercer sur un augure une pression assez grande pour l'empêcher d'intervenir, et cela d'autant plus facilement que les sentiments populaires étaient plus violents et plus exaltés. C'est ainsi qu'on peut considérer comme bien faibles contre les caprices et les cruautés d'un despote de l'Orient soit les seules garanties qui résultent de la délégation qu'il fait de son pouvoir afin d'en assurer l'exécution, soit des actes violents par lesquels le peuple peut essayer de s'y soustraire. Cette délégation de son pouvoir met encore plus de forces aux mains du tyran et il en use souvent pour assurer sa domination d'une façon plus terrible; la crainte qu'il a de rencontrer quelque résistance le porte à multiplier les actes de cruauté inutiles afin d'éteindre par la terreur les

moindres étincelles qui pourraient mettre tout en flammes.

Nous voyons donc que le seul moyen d'établir un contrôle effectif et un fonctionnement régulier de tout système politique est d'y introduire des pouvoirs de différentes sortes. L'existence séparée et indépendante de plusieurs autorités ou de plusieurs assemblées, toutes tenues de coopérer aux mêmes actes, libres cependant d'agir chacune selon son bon plaisir et d'incliner du côté où tendent ses intérêts particuliers, chacune possédant d'ailleurs quelques moyens de résister aux autres, voilà la seule méthode efficace pour empêcher un corps unique dans le gouvernement, ou une classe dans la communauté, de gouverner sans contrôle, d'opprimer les autres et de mener à la dérive les affaires publiques.

Ainsi tous les avantages qui naissent du contrôle et de la pondération dans le système d'un gouvernement, sont surtout le produit de la combinaison de différents pouvoirs et de différents principes qui sont le propre d'un gouvernement mixte. Il nous devient inutile de les discuter en détail après l'étude que nous en avons faite à plusieurs reprises ; mais il est à propos d'établir que les trois grands avantages que le gouvernement mixte possède sur les autres formes, viennent de ce qu'il garantit d'une façon générale les intérêts publics contre les dangers que peut leur faire courir un conseil mal inspiré et inconsideré, de ce qu'il préserve les libertés et les droits de toutes les classes de la communauté, et de ce qu'il maintient la stabilité du système politique.

On arrive très-certainement à prévenir les mauvais résultats des déterminations irréfléchies, par le conflit, ou plutôt par l'action combinée de différents pouvoirs agissant indépendamment les uns des autres dans un même système gouvernemental. Si une seule partie vient à plaider sa cause devant le juge, sans rencontrer l'opposition de la partie adverse, quelque habileté et quelque franchise qu'elle y apporte, nous savons à l'avance combien de manières différentes de comprendre le sujet en question, combien d'arguments di-

vers et combien de faits importants échapperont nécessairement à la plus minutieuse attention du tribunal. Mais si deux parties moins habiles, incomparablement moins scrupuleuses, je dirai plus, chacune d'elles fausse et violente dans son exposé, comparaissent ensemble devant le juge, leur discussion ne laissera aucun point sans l'analyser, et l'affaire tout entière sera bientôt mûre pour une sage décision. Dans le premier cas, le juge hésitera, attendra, aura peur de mal faire, tremblera en faisant bien, et après y avoir mis tous ses soins, ne sera jamais parfaitement sûr de ne s'être point trompé. Dans le second cas, il n'aura aucune crainte, à moins que les faits ne soient particulièrement obscurs, et les principes mal définis par la loi ; il prononcera le plus souvent un jugement prompt, complet et correct. Ainsi donc, il n'est pas de meilleure sauvegarde contre des décisions précipitées que la discussion consécutive de chaque mesure par des corps ayant des intérêts différents, souvent même contradictoires, et qui, sans aucun doute, auront des façons de voir très-opposées sur la même question. La précipitation, l'irréflexion, sont certainement écartées par ce moyen ; l'erreur et les mauvaises décisions deviennent presque impossibles.

L'action du gouvernement mixte est très-propre à protéger les droits et les libertés de toutes les classes, et sous ce rapport son importance est très-considérable. Il est certain qu'il ne peut y avoir une garantie plus sûre et plus efficace pour la communauté entière. Si le souverain est absolu, il n'y a d'autre ressource que la résistance ; et avant que les maux dont il souffre n'aient excité chez le peuple un désir général de réparation qui rende la résistance inévitable ou même justifiable, il peut avoir été réduit à supporter une terrible oppression et à subir pendant longtemps de criantes injustices. Une aristocratie n'est pas si fatale à la liberté, ni, dans un sens, si féconde en malheurs, parce que les jalousies mutuelles des patriciens et des partis entre eux, qui sont le produit de cette sorte de gouvernement naturel, ne laissent pas que d'apporter au peuple comme une sorte de protection. Mais nous avons vu aussi combien, sous d'autres

rapports, le gouvernement d'un corps choisi peut être oppressif, combien il peut même être plus difficile à supporter que la domination absolue d'un seul homme. Dans une démocratie, il n'y a point de sécurité pour le parti dont les droits ne rencontrent qu'aversion et mépris, et dont l'influence est redoutée par le pouvoir qui gouverne ; la tyrannie et l'intolérance des majorités ont été déjà décrites en détail, et l'on a pu voir qu'elles étaient peut-être les pires de toutes. (Voyez le chap. xv). Les moyens de contrôle, uniquement fournis par les forces propres à chacun des trois pouvoirs de l'État, sont par eux-mêmes insuffisants à garantir les droits de tous et à protéger chaque classe contre le pouvoir trop étendu du parti prépondérant. Mais s'il y a des intérêts qui se combattent et qui soient en opposition continuelle les uns avec les autres, aucun des corps de l'État ne bravera les lois aussi facilement qu'il le peut faire, quand le pouvoir est concentré tout entier aux mains d'une seule classe de la communauté. Une jalousie bien naturelle les uns des autres s'élève alors parmi les différents ordres lorsque le pouvoir suprême réside, non plus dans un seul, mais dans plusieurs corps de l'État. Non-seulement, il devient ainsi difficile à l'un d'eux d'empiéter sur les droits de l'autre, mais ils s'entendront probablement pour ne pas souffrir de semblables empiètements sur le troisième corps de l'État, à supposer que l'État en contienne trois, ou sur une fraction quelconque de la communauté, à supposer qu'il n'y ait que deux corps dans l'État. Si une aristocratie était disposée à maltraiter une portion du corps des patriciens, dans un gouvernement composé de deux classes, une de ces classes étant composée des représentants du peuple, ceux-ci prendraient certainement le parti de la classe opprimée des patriciens. De même, le souverain, dans un État qui ne comprendrait qu'un corps populaire partageant le pouvoir avec lui, ne laisserait pas passer une mesure qui ne s'accorderait pas avec les justes droits d'une portion quelconque de son peuple. Mais le gouvernement mixte le plus parfait est celui dans lequel chaque classe est représentée par un corps distinct : le peuple, par ses propres députés ;

les hommes possédant un rang et de la fortune, par la chambre aristocratique; et le département exécutif de l'État, civil ou militaire, par le souverain. Si les députés sont coupables d'un acte préjudiciable à l'un des citoyens, le corps aristocratique ou la couronne chercheront à lui faire rendre justice. Si l'un des officiers publics a lieu de se plaindre du corps des patriciens, l'assemblée populaire se joindra à la couronne pour appuyer ses réclamations. Si la couronne méconnaît quelque privilège de rang ou de position, les députés du peuple se joindront au corps aristocratique pour prendre sa défense ; et si la noblesse était opprimée par le peuple, elle trouverait un appui auprès du souverain.

La stabilité du système politique mixte est à coup sûr beaucoup moins exposée aux commotions extérieures que celles d'un gouvernement simple quelle qu'en soit la forme. Tout ce qui tend à protéger les droits de l'homme et à prévenir l'injustice, en faisant disparaître la plus puissante cause de changements violents, à savoir, les plaintes non écoutées, est une garantie de paix intérieure. De plus, lorsque chaque classe de la communauté est efficacement représentée dans la législation du pays, il semble qu'on y ait pour ainsi dire appliqué une soupape de sûreté, par laquelle tout dangereux esprit de mécontentement peut s'échapper. Une représentation populaire, fonctionnant à elle seule, est certainement très-propre à amener un pareil résultat ; cependant, il se peut que la minorité ne soit pas représentée ; ou bien, certaines classes de la société parmi lesquelles se rencontrent le rang et la fortune, peuvent ne l'être qu'imparfaitement, et en tous cas, la majorité d'un seul corps demeure absolument souveraine. Lorsqu'il existe au contraire une seconde assemblée indépendante des députés du peuple, les chances d'un mécontentement sérieux sont grandement diminuées, par la seule raison que les personnes opprimées par l'assemblée populaire, trouvent facilement des protecteurs sans avoir besoin de recourir à des mesures violentes ; d'un autre côté, si toute la stabilité d'un gouvernement dépend des garanties offertes par un seul pouvoir de l'État, le système repose sur des bases infiniment plus étroites que si

plusieurs corps partagent entre eux le pouvoir suprême. Les députés du peuple constituent, sans aucun doute, le gouvernement le plus assuré parce qu'ils l'établissent sur les fondements les plus larges. Mais supposez qu'une faction puissante, peu satisfaite des mesures du gouvernement, et impatiente de secouer le joug du corps populaire qui l'opprime, s'entende avec un pouvoir étranger, ou avec un chef militaire victorieux favorisé par cette minorité mécontente ; en face d'un semblable péril quelle ne serait pas l'impuissance d'un pareil système ! Il n'en aurait pas été de même, s'il y avait eu un corps aristocratique capable de résister aux exigences de la domination populaire, alors même qu'il n'aurait pas été en état de prévenir l'oppression elle-même. Il est également évident que l'existence de trois pouvoirs offre un plus sûr obstacle contre la violence qui voudrait renverser l'un d'eux. En effet, les mouvements révolutionnaires sont toujours le produit de quelque impulsion brusque et soudaine. L'action de trois corps coopérant ensemble au gouvernement, outre qu'elle enlève à toutes les classes la tentation d'agir contre le gouvernement établi, est essentiellement propre à résister aux changements lorsqu'on veut en essayer, et donne de plus le temps de réparer les avaries que le choc peut avoir causées à la machine.

Les inconvénients du système mixte, qui offre de si nombreux et de si considérables avantages, sont, en vérité, des plus restreints. On peut lui reprocher de tendre à multiplier les partis en accordant une égale protection à toutes les classes de citoyens et en donnant à chaque fraction l'idée qu'elle peut devenir toute-puissante dans l'administration des affaires. Mais l'expérience a démontré que les partis sont portés à se multiplier même dans une aristocratie et dans un gouvernement populaire de la forme la plus simple. On peut aussi produire une autre objection en disant que l'établissement de plusieurs ordres apporte une certaine faiblesse dans l'administration ; mais, lorsqu'en réponse à cette objection, on songe aux terribles conséquences de l'irritation populaire, auxquelles les gouvernements les plus purs et les plus vigoureux sont nécessairement exposés, faute d'un

contrôle sérieux sur leurs actions, on est raisonnablement amené à préférer cette sécurité qui ne peut manquer d'apporter à la longue une force de plus à toutes les mesures véritablement utiles. Nous préférons la machine à vapeur qui est assurée de ne pas éclater pendant vingt-quatre ans, à celle qui, marchant avec plus de rapidité, peut éclater en vingt-quatre heures. Si l'on ajoute (et c'est l'objection ordinairement produite) que les intérêts du peuple demandent un progrès rapide, lequel progrès peut être arrêté par le contre-poids d'un souverain ou d'une classe privilégiée, et qu'ainsi le bien du plus grand nombre est sacrifié aux avantages ou aux préjugés d'un seul groupe très-restreint, voici notre réponse : sans nier qu'il puisse y avoir des circonstances dans lesquelles il faille acheter assez cher le bénéfice d'une constitution mixte, cependant la jouissance habituelle des avantages qu'elle apporte avec elle, à savoir, l'égalité des droits, un bon gouvernement, la sécurité contre le retour fréquent des plus redoutables révolutions, forme un ensemble de biens si désirables qu'on peut bien les acheter au prix de quelques inconvénients. Il faut encore ajouter que les avantages et les inconvénients de tout gouvernement doivent être estimés, non pas en calculant ce qu'il a pu produire en quelques années, mais d'après une expérience beaucoup plus longue, et que la mise en pratique du système mixte, pendant un espace de temps considérable, ne peut manquer de devenir infiniment plus utile aux intérêts du peuple, que ne saurait l'être la suppression des embarras qui proviennent de l'équilibre et de la pondération des pouvoirs.

CHAPITRE XX.

DERNIÈRES TENDANCES DU GOUVERNEMENT MIXTE.

Il est à propos d'étudier maintenant les tendances de tous les gouvernements mixtes, afin d'arriver à savoir s'ils possèdent par eux-mêmes certaines qualités inhérentes à leur nature qui soient propres à empêcher qu'aucun changement ne vienne jamais en changer l'équilibre, ou si c'est uniquement leur composition qui s'oppose à tout changement et qui, plus que sous toute autre espèce de système, les préserve longtemps de toute altération. Nous avons déjà remarqué par quels motifs les gouvernements mixtes ont beaucoup plus de chances que tous les autres d'échapper aux violentes convulsions qui, d'ordinaire, engendrent les révolutions. Mais il ne s'en suit pas qu'ils soient incapables d'un progrès lent vers les changements qui ne peuvent être évités. Tout dépend en cette affaire, du moins pour ce qui regarde le premier changement, des éléments dont est composé le gouvernement mixte; mais nous verrons tout à l'heure, qu'en fin de compte, tous les gouvernements sont en réalité également sujets à de pareils changements, quelle que soit leur forme, et qu'avec le temps ils parviennent également au terme de leur carrière, soit qu'ils aient commencé à s'y acheminer en partant d'un point très-éloigné, soit que, partis du même point, ils aient pris des routes différentes.

Tout système politique doit tendre inévitablement à augmenter le pouvoir de la masse du peuple. Tant que la race humaine sera susceptible de perfectionnement, aucune entrave politique ne pourra complètement empêcher les hommes de progresser en améliorant leur condition et en augmentant leurs connaissances. Au sein du despotisme

dégradant et toujours sanguinaire des contrées sauvages, ce mouvement de la société peut être si lent qu'on ne peut même pas s'en apercevoir. Nous savons par les voyageurs ce qui se passe chez quelques-unes des peuplades de l'intérieur de l'Afrique soumises à des tyrans dont l'existence entière n'est qu'une longue suite de meurtres. On ne saurait nier cependant que cet état de choses effrayant ne soit en grande partie la conséquence de l'exécrable commerce des esclaves, encouragé pendant de longues années sur les côtes de ce malheureux continent par des nations chrétiennes et civilisées. Si l'habitude de ces déprédations réciproques et celle de verser continuellement le sang qui constituent maintenant leur existence avaient régné chez ces tribus barbares il y a déjà deux mille ans, la race en serait, à l'heure qu'il est, complètement détruite. Lorsque le commerce des noirs cessera, il y a tout lieu de croire que la lumière de la science et de la religion luira enfin jusque sur les déserts de l'Afrique, et qu'on verra ainsi cesser la seule exception à la règle générale qui veut que la société humaine s'avance de partout, plus ou moins rapidement, dans les voies du progrès.

En Orient, où les systèmes politiques sont empreints de civilisation, quoique le caractère essentiel de ces gouvernements soit de tenir le peuple dans un état de grande ignorance, la marche du progrès est assez sensible. Le commerce des Européens si actifs et si industriels ne peut être partout prohibé, et les relations avec les étrangers sont nécessairement maintenues. En Chine même, le plus stationnaire des empires, il semble que, par suite des événements des dernières années, un faible rayon de lumière ait enfin pénétré.

Il est parfaitement impossible que, sous un gouvernement despotique, quelle que soit d'ailleurs sa forme, les sciences, les arts, l'instruction, les connaissances politiques et morales du peuple soient en progrès, et avec elles son bien-être, sa fortune et ses jouissances, sans que le désir ne lui vienne en même temps d'améliorer sa condition politique. Car, sans compter le goût naturel qu'ont tous les

hommes pour les distinctions et pour le pouvoir, ils ne peuvent manquer de s'apercevoir qu'ils courent bien des risques inutiles, qu'ils sont exposés à bien des pertes, qu'ils rencontrent beaucoup de difficultés et de nombreux obstacles dont ils seraient délivrés, si la forme du gouvernement sous laquelle ils vivent était modifiée. Il est toutefois absurde de s'imaginer que si la Turquie était complètement civilisée, et si ses habitants possédaient les mêmes richesses et les mêmes connaissances dont l'Europe occidentale a le bonheur de jouir, même sous la domination des monarchies les plus absolues, un pacha pourrait être envoyé dans n'importe quelle province afin de s'y enrichir par toute sorte de confiscations et de pillages, et s'y assurer d'une complète impunité, à la seule condition de permettre à son maître de le dévaliser à son tour. Voilà deux choses qui ne sauraient aller de pair dans un même système politique; on n'oserait point commettre de pareils méfaits, et si on l'osait, ils ne seraient pas supportés. Nous n'allons pas trop loin en affirmant que le sultan, et certainement le pacha d'Égypte et leurs officiers gouvernent bien autrement que les Tamerlan et les Bajazet des anciens temps. Comparez le règne doux et éclairé du roi de Prusse actuel avec celui de ses prédécesseurs au siècle dernier, et vous serez convaincu, que si minimes qu'aient été les changements apportés dans la forme de cette grande monarchie militaire, on n'y contraindrait pas aujourd'hui le prince héritier de la couronne à voir étrangler son favori devant ses fenêtres pour complaire aux lugubres fantaisies d'un père tyrannique. Un baron Trenck ne serait plus enfermé dans un donjon pendant vingt ans pour expier la faute d'avoir plu à une princesse. Certes, la Russie est gouvernée avec le plus violent despotisme qu'un prince européen puisse se permettre de nos jours : cependant il serait impossible au tzar de décapiter de ses propres mains ses gardes révoltés, ou de faire partir dans la nuit son premier ministre avec sa famille pour la Sibérie, par la seule raison qu'il a plu au souverain de former un nouveau cabinet.

Dans tous ces pays on a fait un premier pas vers le pro-

grès inévitable et universel. Les gouvernements sont en général demeurés les mêmes, mais on y a vu le pouvoir absolu se tempérer et se restreindre lui-même, par le perfectionnement des esprits, par la force de l'opinion publique, celle du dehors comme celle de l'intérieur, et par-dessus tout, par l'augmentation des connaissances, par l'amélioration des mœurs et du caractère des peuples soumis à ces gouvernements.

Mais ces progrès ne peuvent continuer, et encore moins aller en augmentant, sans faire naître dans l'esprit de chacun l'idée de ce qui reste encore à accomplir, sans faire sentir le manque de sécurité pour conserver ce que l'on possède déjà, et le vaste champ qui s'ouvre pour acquérir encore davantage. Les désirs de tous se portent donc inévitablement vers un seul objet : obtenir un droit légal à l'adoucissement du pouvoir absolu; adoucissement dont ils jouissent uniquement par une sorte d'heureux hasard, dû en partie au caractère personnel des souverains. Ajoutons que ces souverains, grâce au progrès du temps, doivent en général trouver eux-mêmes qu'ils ont intérêt à donner plus de libertés à leurs peuples et à s'acquérir leur attachement par de meilleures institutions, parce qu'en définitive, c'est le plus sûr moyen de conserver le pouvoir. Il n'y a rien de moins stable que les gouvernements despotiques; nous en avons eu souvent la preuve. Les soulèvements auxquels ils donnent lieu ne changent pas d'ordinaire la forme même des gouvernements, mais ils changent les personnes, les familles, les dynasties, et c'est aussi fâcheux qu'une révolution pour ceux qui font partie de ces gouvernements. De plus, tous princes ont maintenant appris qu'en accordant certains droits au peuple, ils augmentent inévitablement la richesse publique, et que les nations ont grande peine à subvenir largement aux dépenses de leur gouvernement, quand elles ne jouissent pas d'une constitution populaire.

Tel est le premier progrès qui doit avoir lieu dans la politique de tous les pays, même de ceux qui sont assujettis à des souverains absolus. Mais, à coup sûr, ces souverains, lorsqu'ils sont disposés à accorder certaines améliorations

dans les institutions de leur pays, doivent souhaiter de voir s'établir le gouvernement mixte qui leur laissera le pouvoir le plus étendu, tempéré seulement dans sa forme par l'addition des droits populaires, propres à garantir leur sûreté et à augmenter leurs ressources financières. Ils s'efforceront par conséquent de prévenir tout nouveau changement dans le gouvernement, et l'aristocratie, leur alliée naturelle dans ce dessein conservateur, se joindra généralement à eux pour empêcher le peuple d'acquérir de nouveaux pouvoirs. La nature du gouvernement mixte est, ainsi que nous l'avons vu (chap. xix), bien calculée pour aider à ce dessein. Un semblable gouvernement a, dans les circonstances ordinaires, plus de chance qu'aucun autre de se maintenir sans changement considérable, par la raison que les différentes parties dont il se compose agissant chacune de leur côté et dans des sens opposés, se neutralisent l'une l'autre, et résistent facilement aux usurpations de chacune en particulier, voire même à l'entente qui pourrait s'établir entre deux d'entre elles. Le bien général de la communauté entière, non moins que l'intérêt et l'agrément du souverain et de ses alliés naturels, les patriciens, réclament dans une société construite comme la nôtre, cette stabilité permanente du gouvernement mixte. Nous avons déjà vu la nécessité absolue d'établir des freins et des contre-poids pour régulariser les mouvements du gouvernement populaire ; et nous avons aussi indiqué les malheurs qui naîtraient infailliblement si on laissait le peuple se gouverner sans contrôle.

Mais l'ensemble des raisonnements qui établissent la nécessité de semblables combinaisons, et l'unique fondement de la préférence que le résultat de nos études nous a fait donner au gouvernement mixte reposent sur une seule proposition : l'incapacité du peuple à se gouverner lui-même. Si vous niez cette incapacité, nos raisonnements n'ont plus de valeur et n'aboutissent plus à la conclusion vers laquelle ils semblaient nous conduire. Tout dépend donc de la question de savoir si le peuple fera jamais assez de progrès pour être un jour capable de se gouverner lui-même. En attendant que cet heureux temps arrive, ses intérêts, sa sécurité ne

sauraient être mieux garantis que par un gouvernement sage-ment mixte, c'est-à-dire par un gouvernement dans lequel, suivant Cicéron, les principaux éléments du pouvoir politique sont prudemment et raisonnablement fusionnés. Quand les hommes auront appris à bien connaître les affaires de l'État, non pas leurs subtilités et leurs détails, mais les vrais principes généraux de la politique nationale, lorsqu'ils se seront familiarisés avec les choses qui concernent leurs véritables intérêts, lorsqu'ils se seront bien persuadés que leurs affaires, pour être administrées avec avantage, demandent à être conduites avec calme, résolution et loyauté; alors, mais alors seulement, ils pourront se passer, personne n'en doute, de cet équilibre des pouvoirs, qui est le propre des gouvernements mixtes; et de l'enfance parvenu à l'âge d'homme, ayant la taille et toutes les facultés de la maturité, le peuple pourra en toute sûreté, et même avec certains avantages, se charger lui-même de l'administration de ses propres affaires. Mais on ne saurait nier que le jour où l'on verra un pareil état des choses, le jour où le peuple, devenu apte à gouverner l'État, ne voudra plus souffrir d'autre contrôle que celui qu'il aura jugé lui-même conforme à ses convenances et à ses intérêts, ce jour-là, dis-je, il sera en pleine possession du pouvoir absolu. Dans tous les États, il n'y a pas d'autre pouvoir qui aille toujours s'agrandissant que celui du peuple; lui seul augmente constamment en nombre, et acquiert incessamment de nouvelles richesses. Il ne deviendra peut-être pas plus instruit ni plus sagace que les classes supérieures, mais il accroîtra continuellement ses ressources intellectuelles, et se rapprochera de plus en plus des hommes éclairés des hautes classes. La progression indéfinie des connaissances chez le peuple tend à diminuer la distance qui le sépare du petit groupe des favoris de la fortune; elle tend également non-seulement à diminuer le sentiment naturel de déférence que les hommes grossiers éprouvent vis-à-vis des gens bien élevés, mais elle contribue aussi à affaiblir chez eux le chagrin d'être pauvres, et à leur faire attacher moins d'importance aux privations matérielles. Il en résulte un indomptable esprit d'indépendance person-

nelle, l'habitude de juger les hommes d'après leur mérite réel et non plus en raison de leur supériorité fictive ; de là aussi une disposition à ne faire cas que des qualités que les plus humbles peuvent posséder et des connaissances que tout le monde est en mesure d'acquérir. Lorsqu'un tel état de choses existera, n'importe dans quel pays, il est clair que la prépondérance du peuple y deviendra beaucoup trop grande pour toutes les autres classes combinées de la communauté.

Afin de nous rendre compte de la valeur de ces considérations, reportons-nous à la position où se trouvait notre pays, lorsque les villes n'avaient pas encore le droit d'envoyer des représentants au Parlement. On les convoqua sans aucun doute, dans l'intention de les faire contribuer de leurs biens aux impositions levées pour le service du roi. Mais s'il n'y avait pas eu ce motif pour les admettre au Parlement, ces villes auraient certainement, pendant le cours d'un demi-siècle employé à augmenter leur savoir et leur fortune, réussi à obtenir, soit par de bons, soit par de mauvais moyens, une part quelconque dans le gouvernement. Comment oserait-on soutenir que le gouvernement tout entier fût resté entre les mains du souverain, de quarante ou cinquante barons et d'une vingtaine de prélats, si la population eût été alors, comme elle l'est aujourd'hui, composée de je ne sais combien de millions d'individus, et si leurs connaissances sur tous les sujets eussent atteint le degré de perfectionnement que nous supposons tout à l'heure !

Les changements que les derniers siècles ont apportés à la représentation nationale et qui ont si fort augmenté l'influence du peuple, sont donc entièrement dus à l'accroissement de la population, à ses ressources devenues plus considérables et à son instruction qui s'est beaucoup développée. Les changements auraient pu être retardés de quelques années, peut-être même d'un demi-siècle, mais ils proviennent sans nul doute de cet accroissement de la population, et de tous les progrès dont nous venons de parler.

Le peuple qui, à l'origine, était si complètement exclu de toute participation au pouvoir législatif, comme il l'est de nos jours en Russie, et l'est encore, chez nous, de toute

action directe dans le pouvoir exécutif, a fini, peu à peu, grâce à l'accroissement considérable de sa puissance, par acquérir une grande, peut-être il faudrait dire une trop grande part dans la confection des lois. Il est manifeste que son augmentation en nombre, le développement de sa richesse et de son intelligence ne peuvent manquer de le faire marcher d'un pas de plus en plus rapide, tandis que les autres ordres de l'État ne sont pas en état d'améliorer sensiblement leur position. Il semble en résulter que le peuple doit, avec le temps, obtenir une part de pouvoir encore plus considérable que celle dont il jouit aujourd'hui. S'il n'en était pas ainsi, on ne s'expliquerait pas bien tout ce qu'il a déjà gagné jusqu'à présent. Le peuple, en effet, ne doit sa position politique actuelle, je veux dire sa position au point de vue du droit, qu'à l'augmentation actuelle de sa puissance au point de vue du fait, et c'est précisément cette puissance de fait que l'on peut supposer devoir aller toujours augmentant avec la marche du temps.

Il est cependant possible, et c'est là une question à étudier avec soin, que la conquête du pouvoir par le peuple précède l'époque où il aura acquis assez de capacité pour qu'il soit prudent de lui confier la tâche de se gouverner lui-même, et lui remettre entièrement l'administration de ses propres affaires. Rien ne saurait être plus funeste pour tout le monde, et surtout pour le peuple lui-même. Un semblable changement qui, amené par degrés, préparé avec sagesse, effectué seulement lorsque le peuple y serait mûrement préparé, n'aurait pu produire ni craintes, ni péril, serait, au contraire, destructif des plus grands intérêts de la société, s'il s'accomplissait soudainement, par la violence, l'impatience, l'ignorance ou les mauvaises passions du peuple et de ses chefs. La perspective de maux aussi épouvantables impose à tous les bons patriotes, et surtout à tout véritable ami du peuple le devoir impérieux de lutter contre une pareille calamité, en faisant usage de tous les moyens que la raison et la bonne instruction peuvent leur fournir, et de toutes les armes qu'une vigoureuse administration met à leur service; il y a plus, il leur faudra opposer une résistance ouverte et

énergique, s'ils ont en vain eu recours aux simples ressources de la persuasion et du bon sens.

Ce serait commettre une grande erreur que de s'imaginer qu'il soit facile, d'après ce que nous voyons autour de nous, de nous représenter ce que pourront être un jour les sentiments, la conduite et la condition générale du peuple, lorsque l'étude et la réflexion l'auront définitivement éclairé; et celui-là ne risquerait pas moins de se tromper qui, par suite de ses observations actuelles, ressentirait de vives appréhensions à l'idée de voir accorder une plus grande influence dans les affaires publiques à un peuple bien préparé à se gouverner lui-même. En effet, ses impressions proviennent surtout de la conduite présentement tenue par des hommes qui ne sont qu'à moitié instruits de leurs devoirs, qui ne connaissent qu'imparfaitement leurs véritables intérêts, par des hommes qui obéissent peut-être à des chefs sans principes, entre les mains desquels ils sont comme de vrais jouets de malheur, aussi peu habitués que peu capables de se former par eux-mêmes une opinion, et d'agir suivant leurs propres vues.

Si l'on n'avait pas la crainte de passer pour trop romanesque et trop sentimental, quelle plus agréable tâche que de se représenter en imagination l'heureuse condition de nos plus humbles concitoyens, et celle de l'État soutenu par leur travail et leurs vertus, lorsque la possession de toutes les connaissances utiles les aura rendus capables de prendre, en toute sécurité, la part que Dieu et la nature leur destinent dans le gouvernement de leurs propres affaires. On aimerait à voir d'avance par les yeux de l'esprit le temps où la voix des partis deviendra muette et leurs mains impuissantes à mal faire, où d'indignes chefs, affublés d'un faux caractère de sainteté, se sentiront aussi incapables de détourner des millions de nos frères de leurs projets sincères, honnêtes, sérieux et bien entendus, qu'ils le sont de changer le cours des astres dans le firmament; alors on ne rencontrera plus, au fond du cœur des hommes, la jalousie des hautes positions et des grandes fortunes se heurtant contre le dédain arrogant du mérite des classes plébéiennes, et contre la crainte

outrée de leurs empiétements; alors, chaque classe aura acquis la pleine conviction que ses intérêts sont indissolublement liés à ceux de tous les autres ordres de la communauté, et chaque nation souhaitera, pour son propre avantage, la prospérité de tous ses voisins; alors, le bruit des levées étrangères ne troublera plus notre repos, et nous n'aurons plus besoin d'épuiser nos ressources pour nous préserver des luttes intestines, et les menaces de la guerre civile ne viendront plus obscurcir la sérénité de notre horizon. D'un commun accord, on supprimera comme inutiles tous ces établissements coûteux qui sont aujourd'hui nécessaires pour faire marcher notre machine politique; d'ennuyeux hypocrites ne soulèveront plus d'oiseuses discussions sur de vaines professions de foi, et les politiques fanatiques cesseront de se combattre à propos du gouvernement. Le manque de charité envers les créatures ne sera plus le signe le plus manifeste de la dévotion envers le créateur; de misérables dogmes abstraits n'entraveront plus le progrès de cette lumière supérieure, qui perfectionne, purifie et grandit le plus l'espèce humaine. Mais peut-être vaut-il mieux distraire notre pensée de scènes qui ne peuvent que troubler et attrister ceux dont le sort est de languir pour longtemps encore au milieu de pénibles réalités, hélas, toutes différentes, et nous allons porter notre attention vers un ou deux exemples des conséquences qui résulteraient d'un pouvoir plus étendu assumé dans les affaires de l'État par un peuple bien préparé à l'avance pour une semblable tâche.

En premier lieu, il faut remarquer qu'il y a bien des choses qui doivent toujours demeurer nécessairement dans le même état quels que puissent être les progrès et les perfectionnements accomplis au sein du peuple, ou parmi ses chefs. La grande différence des fortunes et leur répartition inégale ne peuvent manquer de subsister toujours. Toujours la grande majorité du peuple devra donner une partie de son temps à des travaux pénibles. Par conséquent il y aura toujours une distinction bien réelle entre les rangs et une autre distinction artificielle fondées toutes deux sur l'aristocratie naturelle. L'influence des classes élevées gagnera

probablement quelque chose, par suite de l'intime conviction qui se formera parmi les classes inférieures que les ressources intellectuelles de leurs supérieurs sont plus grandes que les leurs, en raison de la meilleure culture de leur esprit, et du temps plus considérable qu'ils sont à même d'y consacrer ; et cette conviction fera plus que réparer la perte d'influence qui pourrait résulter de la distance qui séparerait auparavant les deux ordres. Sans compter que les classes les plus humbles seront forcément amenées à reconnaître qu'il faut, pour le bien général, regarder la propriété de chacun comme une chose sacrée. Par conséquent, bien loin que la disposition à renverser les classes élevées s'augmente chez le peuple, il arrivera, au contraire, à se convaincre universellement qu'il y a certaines fonctions qu'elles sont particulièrement propres à exercer, et que si elles continuent à diriger le gouvernement exécutif et à rendre la justice, les intérêts des humbles citoyens et ceux de la communauté tout entière n'auront qu'à y gagner. Il est, d'ailleurs parfaitement certain que si le changement populaire, dont nous venons d'envisager la possibilité, prend place seulement quand son véritable moment sera arrivé, la société ne courra pas le risque d'être bouleversée par aucun trouble jeté dans son fonctionnement actuel, ni par aucune atteinte portée aux propriétés des classes patriciennes. Tous les avantages dont ces classes jouissent à présent, et dont elles jouissent injustement au détriment de la communauté, elles doivent s'attendre à les abandonner un jour. On ne leur demandera aucun autre sacrifice. L'amélioration générale du peuple écartera assurément toutes les objections que, dans le chap. xvi, nous avons énumérées comme s'opposant à l'établissement d'une religion d'État et la rendra au contraire parfaitement compatible avec la forme de gouvernement la plus populaire. La base de toutes les propositions que nous avons émises relativement à la nécessité d'une église d'État reposait en effet, sur l'ignorance du peuple et sur sa facilité à se laisser entraîner par les enseignements de n'importe quels prédicateurs. L'existence d'une église d'État peut, par conséquent, devenir bien moins indispensable lorsque le peuple

aura fait assez de progrès pour éviter les embarras et les dangers que nous avons eu occasion de signaler à propos de cette question.

Le système représentatif est un système plein de sécurité. Il repose sur des principes qui sont d'une nécessité absolue, et l'on pourrait dire presque physique. Quelques progrès que puisse faire le peuple, il n'aura jamais la possibilité de se réunir tout entier dans des assemblées publiques, ni de gouverner en masse un État. Plus il se perfectionnera dans la science politique, mieux il sentira les inestimables avantages attachés au système représentatif. Le droit universel de prendre part à l'exercice du pouvoir sera un jour nécessairement reconnu et établi pour le peuple entier, mais ce jour-là il montrera sans doute moins de propension qu'il ne le fait aujourd'hui à se mêler de la conduite de ceux auxquels il a conféré la mission de le représenter.

Donner le pouvoir de faire des lois à une seule chambre est un système qui ne sera jamais volontiers adopté par un peuple quelque éclairé qu'il soit; et je dirai même que plus il sera éclairé, moins il songera à une pareille combinaison! Les erreurs qu'une double discussion par des corps différemment constitués, et d'origines différentes, a pour but d'empêcher, ne sont pas seulement des erreurs qui proviennent de l'ignorance, ou du trop de précipitation, ce sont aussi celles qui sont inhérentes à l'inévitable imperfection des hommes, et à la complète impossibilité où ils sont de prévoir l'avenir. Il faut qu'ils suppléent à cette imperfection par des investigations ardues et minutieuses, et l'on ne saurait jamais y parvenir si chaque mesure n'est pas successivement examinée par des corps différemment composés. Aucun progrès ne rendra le peuple plus éclairé, que ne l'étaient les membres de la chambre des communes en 1834, lorsqu'ils ont passé les actes sur lesquels nous avons appelé précédemment l'attention de nos lecteurs dans le dix-huitième et le dix-neuvième chapitre. Une seconde chambre examinant toutes les questions avec d'autres yeux que la première est le seul et unique moyen d'éviter les erreurs.

Il nous reste à savoir, et c'est là une question plus dou-

teuse encore, si même, dans l'état de choses que nous sommes en train d'examiner, on ne sentirait pas la nécessité d'un pouvoir exécutif dont l'existence ne devrait en aucune façon dépendre du peuple. A coup sûr les dépenses, que cela occasionnerait sont considérables, les inconvénients nombreux, et les chances graves ; la nécessité est bien loin d'être également manifeste. Si le peuple est, sous tous les rapports, capable de choisir ses représentants, on peut croire qu'il sera de même en état de choisir ses premiers magistrats ; et l'on peut reconnaître que, dans nos temps modernes, les affaires humaines semblent incliner généralement vers une situation qui remettra le pouvoir entre les mains du peuple, et nous conduira à la démocratie ou tout au moins à une république démocratique mixte. Toutes les fois que, dans notre vieille société, on a fait l'expérience du gouvernement républicain, on s'est trompé sur l'emploi des moyens. Le peuple a été appelé à la tâche difficile de se gouverner lui-même, sans avoir fait préalablement son apprentissage en étudiant la science politique, et sans avoir acquis la sagesse pratique. Le mauvais succès de ces tentatives a donc été inévitable et complet.

Cette expérience est bien loin de prouver toutefois, qu'un vieux pays ne puisse être gouverné démocratiquement. La possibilité de l'établissement du système démocratique dépend entièrement des progrès accomplis déjà par le peuple auquel il s'agirait de l'appliquer ; il ne suffirait pas qu'il fût depuis peu entré dans cette voie, il faudrait encore qu'il y eût persévéré pendant une longue suite d'années pour atteindre le plus haut degré de perfectionnement. Dans l'état présent de la société, un pouvoir exécutif héréditaire est encore indispensable, quelque dispendieux qu'il puisse être sous certains rapports, et hasardeux sous beaucoup d'autres ; c'est notre seule sauvegarde contre des charges encore plus lourdes et des hasards encore plus imprévus, que ceux qui peuvent résulter de notre système politique actuel.

CHAPITRE XXI.

DU POUVOIR RESTREINT DU PEUPLE.

Le peuple tout en abandonnant sa part du pouvoir suprême entre les mains de ses représentants ne saurait se dépouiller de certains droits qui doivent lui être réservés par la force des circonstances et par la nature même des choses. Dans nos temps modernes ces droits inaliénables peuvent se résumer ainsi :

- 1° La liberté de la presse ;
- 2° Le droit de réunion ;
- 3° Une part dans l'administration de la justice au moyen du jury.

1. La presse.

Tandis que le pouvoir législatif est confié aux représentants du peuple, soit en totalité, soit en partie, suivant qu'il s'agit d'une démocratie simple ou mixte, et tandis que le pouvoir exécutif est remis à des magistrats héréditaires ou électifs, une influence très-importante, équivalant presque à un pouvoir direct, s'exerce dans le pays entier par la discussion, au moyen de la presse, de toutes les mesures d'intérêt public. Cette influence dépend uniquement de l'effet que ces discussions produisent sur l'opinion publique, c'est-à-dire sur l'esprit du peuple, car c'est en agissant sur lui qu'elles arrivent à agir plus ou moins sur ses représentants et quelquefois sur ses magistrats, en les excitant à adopter certaines mesures que leurs constituants jugent nécessaires, et quelquefois aussi en les détournant de suivre une conduite qui risquerait d'être désapprouvée.

Il faut convenir cependant que cette intervention de la

presse jette quelques troubles dans le fonctionnement régulier du système représentatif. Si elle est réellement efficace, on ne peut s'empêcher de trouver qu'elle ne laisse pas que de beaucoup réduire la part de pouvoir confié aux députés, et de mettre quelques entraves à l'exercice de leurs fonctions. Choisir un avocat pour l'empêcher ensuite de faire les démarches, qu'il juge les plus utiles dans l'intérêt de sa partie, en le menaçant de lui retirer sa charge, et prendre des résolutions contraires à son avis, c'est là sans contredit une manière d'agir aussi fâcheuse que maladroite, injurieuse pour l'avocat et nuisible aux intérêts de la cause. Rien ne saurait en pareil cas excuser le client, sinon la ferme conviction que l'avocat trahit son devoir, ou qu'il commet de lourdes bévues. Mais ne serait-il pas, à la fois, plus honnête et plus prudent, pour lui faciliter l'étude de l'affaire et lui venir en aide, de soumettre à son approbation des faits qui peuvent le guider. C'est pourquoi le peuple, et ceux qui de sa part discutent les mesures publiques auront toujours tort s'ils dépassent cette juste limite, alors que la conduite du gouvernement, et celle des représentants du peuple, demeurent au-dessus de tout soupçon soit de trahison soit de complète incapacité.

Dans la pratique cette limite est toujours dépassée, mais l'excès devient insignifiant ou dangereux, selon que le peuple est plus ou moins exactement représenté par le choix qu'il fait des députés. S'il y a des classes nombreuses qui ne sont pas représentées au parlement, l'intervention de la presse dans la discussion des affaires publiques ne saurait être blâmée; elle n'est en rien contraire au principe représentatif.

On peut encore ajouter que l'influence de la presse est bien moins puissante lorsqu'elle pousse à l'adoption des mesures qui plaisent au peuple, qu'elle ne l'est quand elle s'efforce d'entraver ou de retarder l'adoption des mesures qui lui déplaisent. L'accord unanime du peuple et de la presse dans des vœux ardemment et hautement exprimés a rarement forcé le gouvernement à décréter des mesures contraires à ses opinions ou à ses vues. Généralement parlant, c'est par une marche lente que la discussion publique peut

amener l'adoption d'un plan dont l'idée première remonte au peuple lui-même, et exprime ses propres désirs, plutôt que ceux de ses députés ou de ses chefs. D'un autre côté, la clameur qui s'élève contre une mesure impopulaire l'a souvent étouffée au début; et bien plus souvent encore l'a retardée pour un certain temps; dans les deux cas, l'effet de l'intervention du peuple est immédiat.

A la considérer sous un certain rapport, la presse agit sans interruption et produit d'excellents résultats sans mélange de presque aucun inconvénient. La publicité si étendue et si prompte qu'elle donne aux actes des représentants et des gouvernants, est à la fois pour eux un frein des plus salutaires et un obstacle qui les retient au moment où, par suite d'irréflexion ou d'ignorance, ils pourraient être entraînés à commettre bien des erreurs. Mais on ne saurait considérer ces bienfaits de la presse comme une influence ou un pouvoir émanant directement du peuple.

Cette influence ou ce pouvoir résulte du contrôle exercé par les opinions et tendances de la communauté entière, opinions et tendances qui sont incessamment exprimées, publiées et mises partout en circulation. Les représentants et le gouvernement en subissent nécessairement l'action; et souvent il arrive qu'ils ne sont pas seulement détournés ainsi de mal faire, mais que parfois aussi les clameurs poussées par les ignorants des parties intéressées les gênent et les entravent dans l'honnête accomplissement de leurs devoirs.

Ces deux effets opposés de l'influence de la presse seront encore mieux saisis, quand nous aurons cité des exemples, qui la feront clairement apercevoir dans son application soit légitime soit abusive.

Lorsque les opinions des hommes éclairés librement publiées et généralement répandues rencontrent de la part du public un favorable accueil, lorsqu'on peut critiquer sans crainte les défauts du système politique établi, lorsque l'impatience du peuple malmené pendant longtemps, et qui a résisté avec courage, éclate dans un concert de plaintes contre le gouvernement, il y a certainement là un service réel

rendu à la chose publique, et l'on ne saurait reprocher au peuple de vouloir reprendre le mandat confié à ses délégués et leur ôter les pouvoirs dont il les avait investis. Les députés doivent, en pareil cas, se tenir pour contents de ce que la cause de la justice et du bon gouvernement ait ainsi prévalu, et de ce que l'on donne satisfaction à l'intérêt général; on ne les a nullement gênés dans leur action; on ne les a en aucune façon contrecarrés; ils doivent sentir qu'on les a plutôt encouragés qu'entravés dans leur véritable mission.

Si, au contraire, la violence des attaques personnelles empêche un représentant de suivre la voie qui lui est indiquée par son jugement mûr et réfléchi, si la crainte de se voir censuré par la presse le détourne de remplir les devoirs que sa conscience lui impose, si pour gagner les applaudissements des personnes qui n'écoutent que la presse, et pour désarmer leur hostilité, il conforme sa conduite à leurs passions, on peut dire alors qu'il trahit honteusement son mandat. Le député qui se laisse influencer par la crainte du blâme ou par l'amour des louanges, commet, ainsi que ceux qui l'oppriment, une faute qui paraîtra toujours très-grave aux yeux des gens raisonnables.

Nous avons jusqu'à présent considéré la presse, soit comme l'organe de l'opinion publique, directement inspirée ou dirigée par la volonté du peuple, soit, au moins, comme la faisant connaître en la mettant au jour et coïncidant avec les vœux du peuple et adoptée, sinon autorisée par lui. Il est certain que dans une certaine mesure il en est généralement ainsi. A la longue, quand le peuple n'est pas divisé en un grand nombre de partis, la presse ne peut guère manquer de refléter assez exactement ses opinions et ses sentiments généraux; et là où prévaut la division des partis, chacun des organes de la presse subira tôt ou tard l'influence de chacun des partis de la communauté. Ici comme dans toutes les opérations du monde physique et moral, il y aura tour à tour action et réaction. Si l'opinion publique agit sur la presse, la presse agit également sur l'opinion publique, et les inconvénients qui peuvent en ré-

sulter sont d'une nature très-grave tant pour le peuple lui-même que pour le gouvernement populaire. C'est un des grands malheurs de cette forme politique de gouvernement qu'elle donne libre carrière à des abus tellement fâcheux que les esprits sérieux ne se résignent à les supporter qu'en se disant qu'il sont la conséquence inévitable de toute libre discussion, et parce qu'ils comprennent qu'il faut absolument en passer par là pour acquérir cet avantage inestimable.

Il y a deux manières pour la presse de causer un grand mal. Des individus n'ayant reçu mission de la part de qui que ce soit, encore bien moins d'un pouvoir quelconque de l'État, ne possédant ni titre, ni qualité pour se recommander au public, assument la direction d'un écrit périodique qu'ils se gardent bien de signer. Leur capacité pour la tâche qu'ils ont entreprise ne peut donc s'apprécier que par la manière dont ils l'exécutent. A ce sujet point de doute ni de difficulté. Il est plus malaisé de savoir si l'on doit leur accorder quelque confiance, soit comme rapporteurs de faits, soit comme guides de l'opinion, car ils n'offrent d'avance aucune garantie quelconque pour cette portion la plus importante de leurs attributions. Ils peuvent être les plus faux, les plus traîtres, les plus hargneux et les plus malfaisants des hommes; leurs noms, s'ils étaient connus ôteraient toute espèce de crédit à leurs assertions, et enlèveraient à ce qu'ils écrivent ou publient, toute chance d'être cru ou même d'être écouté. Ils peuvent avoir des vues ou sordides, ou sinistres, lorsqu'ils exposent certains faits. Ils peuvent avoir des raisons personnelles de contestation soit avec des particuliers, soit avec les partis qui existent dans l'État ou dans l'Eglise, et se trouver ainsi les dernières personnes du monde auxquelles on serait tenu de s'en rapporter, si le masque derrière lequel ils se dissimulent pour attaquer leurs adversaires, leur était arraché. Ils peuvent s'être fait payer pour écrire en faveur d'une opération commerciale ou financière; et les personnes qui ignorent de quelle source procèdent leurs inventions, et se précipitent sur le marché pour jeter leurs fonds dans l'affaire, ne voudraient certainement pas

risquer un centime sur la foi d'articles mensongers, si elles savaient l'intérêt qui les a dictés. Ils peuvent être des négociants rivaux aussi bien que des auteurs rivaux; ils peuvent avoir publié quelque traduction de l'ouvrage dont ils parlent et avoir ainsi un intérêt direct à faire échouer une autre traduction¹. En général, ils parlent au pluriel; et le lecteur trompé se figure entendre l'opinion de quelques juges équitables et impartiaux, tandis qu'en réalité c'est la partie adverse, qui escaladant, à son insu, la barre du tribunal et se faisant passer pour le vrai magistrat prononce d'une voix feinte l'arrêt en sa faveur. En outre, les desseins de ces journalistes peuvent être très-préjudiciables à l'Etat. Qui sait s'ils ne sont pas des hommes sans conscience, complètement dépravés, qui désirent un changement à cause de la confusion qu'il entraînera après lui; impatients de voir prendre les résolutions les plus insensées dans l'espérance qu'elles amèneront quelque bouleversement dont la seule pensée serait de nature à détourner tout homme raisonnable de consentir, même à la plus sage et à la plus prudente innovation. Il se peut encore qu'ils profitent en secret des abus; créatures nées dans la corruption et entretenues dans leur malfaisante existence par la fange qui les a engendrées, leurs noms, s'ils étaient découverts, au lieu d'aider à l'oppression, au lieu de prêter appui aux mauvais gouvernements et de nuire à la reconnaissance des droits du peuple et à son amélioration, ne serviraient qu'à rendre infiniment plus chers à tout le monde ces intérêts sacrés. Mais quoi de plus naturel, s'ils défendent les désordres dont ils vivent, et s'ils attaquent ceux qui voudraient les réformer, en se donnant l'apparence de prononcer un jugement impartial sur des questions publiques étrangères à leurs propres intérêts.

On n'en aurait jamais fini si l'on voulait entrer dans plus de détails. Quiconque a longtemps vécu dans le monde politique et particulièrement les magistrats qui ont suivi les cours d'assises savent parfaitement que c'est par de tels moyens que l'on fournit au peuple le récit des faits et l'ex-

1. Ce n'est pas un cas imaginaire; il s'est fréquemment présenté.

posé des doctrines. L'habitude du mensonge devient presque universelle, et les lecteurs abusés se laissent aller à une confiance qu'ils seraient loin d'avoir, s'ils savaient sur quelle autorité repose ce qu'ils lisent et dans quelles vues ces articles ont été écrits et répandus.

Si c'est ainsi, généralement parlant, que se comporte la presse périodique dans tous les pays libres, on comprend, quel que soit d'ailleurs le parti qui domine, que ce soit là un instrument d'une acquisition facile pour les factions, et que manié par elles avec vigueur il produise les plus puissants effets. Cela même diminue toutefois beaucoup le danger. Car on sait parfaitement à quel parti appartient chaque publication; il y a toujours comme une sorte de déchirure dans le voile qui cache les véritables auteurs; tout au moins les noms de leurs patrons respectifs ou de ceux qui les emploient, étant connus, le public est mis en garde contre ce qu'ils peuvent avancer contre leurs adversaires. Il arrive cependant que les adeptes de chaque parti sont amenés à croire tout ce que ces agents inconnus se plaisent à publier, et que de leurs retraites cachées ces gens n'hésitent pas à mettre en circulation une foule de choses, que les chefs respectables des différents partis seraient fort embarrassés d'imprimer sous leur propre nom¹.

Les conséquences des abus de la presse sont de plusieurs sortes. Souvent la presse imprime à l'opinion publique une direction fâcheuse qui dure assez longtemps pour retarder parfois l'adoption de quelque mesure importante, ou même pour produire un effet permanent sur l'esprit du public.

1. C'est l'Amérique qui nous offre les plus nombreux exemples de cette sorte d'abus, et c'est là aussi que plusieurs éditeurs de journaux livrent sans rougir leurs noms à cette société qu'ils outragent chaque jour par leurs détestables publications. Pareil excès d'effronterie ne serait jamais toléré dans notre pays où, pourtant, des personnes presque aussi connues que si leurs journaux portaient leurs noms, exercent un scandaleux commerce de calomnies, quelquefois pour plaire aux partis politiques qui les payent, quelquefois pour un motif plus odieux encore, dans le seul but d'extorquer de l'argent au moyen de menaces. Le *lord chief justice* s'est dernièrement fait beaucoup d'honneur en obtenant un acte législatif qui doit avoir pour effet de mettre un frein à ces pratiques abominables.

Plus souvent encore elle suscite des obstacles à l'exercice des fonctions soit des ministres de la couronne, soit des représentants du pays en créant une opposition, tantôt parmi les électeurs, tantôt au sein des classes sur lesquelles le cabinet comptait pour le soutenir. Ni les affaires, ni les hommes n'ont beau jeu avec la presse. Si le peuple après mûres réflexions adopte les vues qu'on a cherché à lui inculquer, personne n'est fondé à s'en plaindre, c'est une des conséquences du gouvernement libre et populaire. Mais ce que nous avons le droit de déplorer, c'est l'effet produit par un très-petit nombre de personnes qui, pour servir leurs propres intérêts ou ceux de leurs patrons, induisent le peuple en erreur par des comptes rendus inexacts, et le poussent à d'intraitables sentiments par leurs violentes excitations.

Dans le gouvernement d'Athènes, aucun abus ne fit plus de mal que le pouvoir exercé par ces hommes dissolus dont l'habile éloquence « maniait à leur gré cette fière démocratie. » Leurs artifices et leur honteuse absence de principes sont bien connus, et nous avons eu déjà occasion de signaler quelques-uns des malheurs dont ils ont été les auteurs. Parmi nous, il y a des talents d'un genre bien différent sans doute, mais qui s'employent également à agir sur le peuple ; quoique d'un ordre inférieur, ils sont parfaitement appropriés à la tâche qu'ils se proposent d'accomplir ; et c'est de la même manière que l'influence de la presse a succédé chez nous à celle des orateurs, avec la seule différence que ces derniers se mettent hardiment en avant de leurs personnes, et qu'ils s'exposent au mépris et à l'exécration du genre humain, si l'on découvre qu'ils ont été des guides trompeurs ou mal intentionnés.

Il y a un remède à tous ces maux, mais il est triste à signaler pour ceux qui regardent l'usage de la presse comme très-important et pour ceux-là surtout qui ne blâment ses abus que dans son intérêt. Le mal par ses excès produit lui-même son antidote. On prétend qu'en Amérique les attaques de la presse contre le caractère privé de quelqu'un ne font aucun effet et ne nuisent même pas à la considération des hommes politiques à cause de la violence habi-

tuelle de son langage. Tout le monde a pu s'apercevoir que, même dans ce pays où la presse est plus honnête, son influence est moindre depuis les dernières années, à cause de la grossièreté de ses attaques et de la violence de ses productions ; l'excès du mal a procuré le remède.

On a souvent agité la question de savoir s'il ne fallait pas mettre des restrictions à la liberté de la presse, afin d'empêcher les abus par lesquels elle nuit à la chose publique, et compromet en même temps sa bonne influence. Mais plus on a approfondi cette importante question, plus il a paru clairement établi qu'une semblable intervention serait des plus dangereuses. On s'est, de plus, facilement convaincu que si les restrictions apportées dans ce but à la liberté de la presse devenaient tout à fait efficaces, elles n'auraient pas seulement pour effet d'augmenter son pouvoir d'une façon dommageable, mais elles tendraient aussi à empêcher, du même coup, le progrès des lumières et à entraver la liberté de discussion. Il est d'ailleurs impossible de trouver un mode de restriction qui ne mettrait pas un contrôle trop puissant entre les mains du gouvernement. Les chefs de la presse, ayant eu à souffrir des imperfections de la loi sur les pamphlets (*libel-law*), ont parfois témoigné le désir d'avoir au-dessus d'eux un Comité de censure qui pût les garantir contre les risques des poursuites qu'autorise le texte d'une loi aussi vague, aussi incertaine et susceptible d'être si mal interprétée. Mais ils n'ont pas réfléchi que l'autorisation préalable aurait pour effet de détruire tout à fait leur indépendance, et, par cela même, de leur ôter non-seulement toute leur utilité, mais de compromettre leur caractère, de ruiner leur influence et de les priver des moyens de subvenir à leurs dépenses. Un amendement à la loi sur les pamphlets est le seul remède qui puisse être adopté sans trop de risques. Pour parer aux inconvénients que nous venons de signaler, il devra protéger à la fois les auteurs et les éditeurs contre des réclamations oppressives et vexatoires, et les individus contre les calomnies d'ennemis cachés, en mettant un frein salutaire à la propagation d'articles séditieux, obscènes et blasphématoires.

Encore une fois, le peuple ne peut se soustraire au contrôle qui pèse actuellement sur lui, que par le progrès de l'instruction et par les efforts que tenteront des hommes courageux et éclairés pour repousser les atteintes des attaques anonymes, tandis qu'ils travailleront en même temps à inculquer de saines doctrines à leurs concitoyens, en les exhortant, avant tout, à réfléchir par eux-mêmes et à ne pas permettre à des écrivains inconnus de les duper et de les trahir. Lorsque lord Melbourne était, il y a quelques années, à la tête du parti libéral et du gouvernement, il mérita la reconnaissance de son pays par l'honnête déclaration qu'il fit à la Chambre des lords (avec quelques exagérations de rhétorique toutefois), en disant : « Qu'il restait à savoir combien de temps encore le peuple d'Angleterre supporterait une presse qui prenait pour règle générale de conduite de ne jamais dire la vérité, et de faire toujours commerce de mensonge. » C'est au peuple à ouvrir les yeux sur les erreurs et sur les vices de ces guides trompeurs. Il faut qu'il les reconnaisse et en garde souvenir chaque fois que l'occasion s'en présente; il faut qu'il apprenne à se dégoûter des absurdes écrits qu'on lui impose. Il faut qu'il ressente tour à tour de l'indignation et du mépris pour la façon sentencieuse avec laquelle des personnages anonymes viennent tantôt condamner, tantôt absoudre, tantôt donner des conseils présomptueux à la communauté et au gouvernement, en faisant reposer toute leur importance sur ce seul fait qu'ils sont parfaitement inconnus. Mais cela même ne suffit point. Il importe que le peuple ne se laisse plus influencer par des écrits anonymes, par l'unique raison qu'ils paraissent sept fois par semaine. Il faut qu'il apprenne qu'une chose ne devient pas vraie parce qu'elle est imprimée. Il faut qu'il cesse de courir après le scandale et les grossièretés comme étant ce qu'il y a de plus intéressant au monde. Il faut qu'il attache plus d'importance aux actes et aux mesures qu'aux personnalités; qu'il lise dans l'intention de s'instruire et non pour s'amuser et secouer son ennui. Lorsqu'une utile instruction sera répandue parmi le peuple, lorsqu'elle aura amélioré ses habitudes, alors la presse telle que nous venons

de la montrer n'aura plus les mêmes dangers; elle sera, au contraire, une source sans mélange de grands profits pour le gouvernement et pour le peuple. Elle servira journellement de frein au gouvernement; elle éclairera utilement le peuple, en les préservant des fautes qu'ils pourraient l'un ou l'autre commettre par suite de trop de précipitation ou de trop de lenteur.

2. Réunions publiques.

Beaucoup de ce qui a été dit à propos de la liberté de la presse, s'applique à ce nouveau sujet. Le droit qu'a le peuple de se réunir en corps est incontestable dans tout pays libre. Envoyer des pétitions au gouvernement et aux assemblées législatives; remettre des instructions à ses représentants, se plaindre des griefs qui ont échappé à leur attention; les surveiller afin d'empêcher qu'ils ne négligent ou ne trahissent leurs devoirs, voilà autant de motifs qui demandent que le peuple ait le droit de se réunir en de certaines occasions, et il n'y a rien là qui ne soit conforme au principe de la délégation des pouvoirs populaires. C'est toutefois un droit qui ne doit s'exercer qu'avec beaucoup de modération. Si le peuple prétend user de menaces à l'égard de ses représentants ou des magistrats exécutifs; s'il veut leur dicter la ligne de conduite qu'ils doivent suivre dans un cas donné, et, surtout, s'il se propose de leur en imposer par le nombre et de les intimider par l'apparence de la force matérielle, ou par des réunions trop fréquentes et trop régulières; s'il montre l'intention d'usurper les fonctions de ses députés, c'est, à vrai dire, reprendre pour son propre compte le pouvoir qu'il a confié à ses délégués, et le principe représentatif se trouve alors complètement violé.

Il est parfaitement certain que les plus terribles excès de la Révolution française sont venus de l'intervention directe du peuple dans les discussions intérieures, d'abord, de l'Assemblée législative, puis, ensuite, de la Convention nationale. Il ne se passait guère un seul jour sans commotion populaire, et c'était un spectacle ordinaire de voir la populace envahir la salle du corps législatif et lui demander l'a-

doption immédiate de quelque mesure de son goût. Je me souviens, qu'on avait alors l'habitude de dire que tout le mal provenait de ce qu'on permettait à la galerie d'intervenir dans les discussions, par ses applaudissements ou par ses sifflets, et de ce qu'on admettait dans le sein de l'assemblée des gens venus du dehors pour y apporter des pétitions ou pour lui soumettre leurs griefs. C'étaient là, assurément, de graves abus, qui devaient produire plus tard de très-grands malheurs; mais ils étaient autant de fruits de la même plante malfaisante qui aurait tout aussi bien contribué à faire périr la jeune république, quand même les tribunes publiques auraient été non moins silencieuses et non moins patientes que ne le sont les nôtres; et les choses ne se seraient point passées autrement, à supposer que les portes eussent été aussi hermétiquement fermées alors contre toute invasion étrangère, que le sont, de nos jours, celles de la Chambre des communes. Le peuple, ou tout au moins une portion du peuple de Paris et des grandes villes de province n'avait, à cette époque, délégué qu'une partie de sa puissance à l'Assemblée législative et à la Convention. Il était infiniment trop excité par les événements du moment, pour supporter en silence son exclusion de l'exercice actif du pouvoir, et pour demeurer en repos pendant que ses représentants tenaient entre leurs mains tout le gouvernement. La multitude était, par conséquent, divisée partout en sociétés patriotiques et en clubs. Il y avait tous les jours, ou plutôt toutes les nuits, des réunions dans lesquelles on discutait la ligne de conduite suivie par les députés dans la séance du matin. On s'y arrogait le droit d'approuver ou de rejeter tout ce qui avait été fait par les autorités constituées, et cette multitude connaissait trop parfaitement la force matérielle dont elle pouvait disposer, et le degré de puissance qui lui appartenait, pour se contenter d'un contrôle indirect sur les autorités. Le nombre seul des clubs et celui de leurs fidèles habitués aurait suffi pour agir sur le gouvernement, mais, de plus, ils étaient, à Paris, par l'intermédiaire des municipalités, et dans les autres grandes cités, moins régulièrement, mais presque aussi efficacement, en communication constante

avec cette populace de la rue, composée d'hommes toujours prêts pour les entreprises désespérées, et qui ne cherchent qu'à profiter de la confusion générale, regardée par tous les honnêtes et sages citoyens comme le comble des malheurs politiques. A dire la vérité, c'était la populace plutôt que le peuple qui exerçait ainsi son action sur le gouvernement; et les chefs de parti trouvaient donc plus utile de se servir de cette populace, pour faire réussir leurs égoïstes et factieux projets, que d'établir leur influence personnelle sur les membres de la législature; cela n'eut lieu, bien entendu, que dans des circonstances extraordinaires, et durant les crises révolutionnaires. Si un pareil état de choses s'était prolongé après la tempête, il en serait résulté un gouvernement monstrueux, plein d'anomalies, et qui, sous aucun rapport, n'eût mérité la qualification de gouvernement représentatif. L'excès du mal amena sa guérison. Le règne de la Terreur consolida toutes les constitutions qui succédèrent à celle de 1793, et l'horreur inspirée par les violences de la populace, non-seulement mit fin, pendant toute la durée du gouvernement directorial, à l'intervention directe du peuple dans le gouvernement, mais elle fut une des causes principales de l'appui donné d'abord au Consulat, et puis au régime impérial. Dans ces deux derniers gouvernements, le peuple était dépouillé de toute influence directe ou indirecte.

En Angleterre, à différentes époques, nous avons eu plus d'une fois à nous plaindre de l'abus des réunions publiques. En l'année 1795, elles furent prohibées par des statuts du parlement, et, selon moi, sans que l'étendue du mal eût été assez considérable pour motiver cette mesure, qui ne laissa pas que d'avoir d'assez fâcheuses conséquences pour le gouvernement. Peut-être avait-on tellement abusé du droit de réunion pendant quelques mois, qu'on justifiait ainsi aux yeux de tous les mesures sévères prises par la législature; cependant, il est certain que bien peu de personnes furent en état de se rendre compte de la gravité des circonstances qu'on invoqua pour expliquer ces mesures de rigueur qui furent, toutefois, facilement mises à exécution par suite de la force du gouvernement à cette époque.

En 1819, le cas était tout à fait différent. D'immenses multitudes avaient pris l'habitude de se réunir, et l'on avait tout lieu de craindre les effets qui pouvaient résulter de ces grands déploiements d'une force toute matérielle. Bien des défenseurs des droits du peuple étaient convaincus que la répression était devenue nécessaire, ou tout au moins qu'il fallait réglementer ces rassemblements. Parmi ces derniers, se trouvait mon ami lord Hutchinson. Je me souviens qu'il me disait, lorsque je me plaignais des six actes (*six acts*), qu'il croyait que le parti whig devait s'estimer heureux de n'être plus au pouvoir, et de ce que l'odieux d'avoir à prendre de telles mesures était un fardeau qui passait ainsi de leurs épaules sur celles de leurs adversaires : « Car, croyez-le bien, disait-il, le droit de réunion est mis en péril par ces rassemblements si nombreux où se presse tant de monde. » L'opinion que j'avais, que ces lois répressives n'étaient pas du tout nécessaires, fut pleinement confirmée, par le fait qu'une élection générale eut lieu moins de quatre mois après, en vertu des clauses exceptionnelles insérées dans le bill. Des réunions publiques se tinrent partout avec toute l'excitation qui se produit toujours en pareilles circonstances, et cependant la paix publique ne fut pas un seul instant troublée.

Les faits qui se sont passés dernièrement en Irlande appartiennent à une tout autre catégorie. Ils sont, sans aucun doute, en contradiction flagrante avec l'apparence même d'un gouvernement régulier quelconque, et surtout d'un gouvernement représentatif. Des réunions de 30 000 ou 40 000 personnes tenues dans tout le pays, et tenues si fréquemment qu'elles paraissent ne former qu'un seul corps qui est toujours en train de se dissoudre et de se rassembler incessamment, sont évidemment subversives de l'autorité de la législature et de celle du gouvernement. L'attitude calme que leurs membres savent conserver, et qui vient en partie de la stricte discipline maintenue par leurs chefs, laïques ou religieux, augmente plutôt qu'elle ne diminue les dangers qui résultent de semblables manifestations. L'alarme excitée chez les hommes paisibles par la crainte des violences, les procédés d'intimidation employés pour contraindre certaines

personnes à prendre part à ces rassemblements et pour en empêcher d'autres d'organiser des manifestations en sens contraire, suffisent à démontrer clairement leur illégalité, tandis que l'intention trop évidente d'effrayer le gouvernement et le parlement suffisent également à faire toucher au doigt la nécessité de les supprimer à tout événement. Le gouvernement aurait manqué à son premier devoir, s'il eût permis qu'on continuât à former ainsi le peuple en un corps tout-puissant, à le discipliner de telle manière qu'avec un pas de plus on aurait fait, de ce demi-million d'hommes, en les armant de piques, une véritable armée de rebelles. Si l'on avait seulement admis qu'il fût permis à d'immenses réunions publiques de se réunir deux fois par semaine pour traiter d'un sujet quelconque et si l'on avait souffert le déploiement matériel de forces aussi considérables, même lorsqu'elles ne semblaient pas devoir être employées à troubler la paix, il faut reconnaître que le gouvernement de ce pays eût cessé, en ce qui regarde l'Irlande, de résider dans le roi, dans la chambre des Lords et dans la chambre des Communes; il aurait été transféré en d'autres mains, et dans les mains les plus dangereuses.

On ne doit jamais perdre de vue que les réunions dont nous venons de parler, et même toutes les assemblées populaires, ne sont jamais convoquées pour délibérer ni pour discuter mais pour de tout autres raisons; elles sont composées d'hommes ayant la même opinion, tous engagés de cœur et d'âme à poursuivre un seul but. Ils se réunissent pour s'exciter les uns les autres et s'influencer mutuellement, pour donner carrière à des sentiments qu'ils nourrissent depuis longtemps, et pour exprimer les opinions qu'ils se sont formées ou que d'autres ont formées pour eux. Ils ne sont pas disposés à supporter aucune contradiction, ni à écouter jamais la raison. Ce sont des groupes d'hommes assemblés pour agir non pour se consulter; leur intention réelle est de se préparer à quelque acte de violence, et de faire peur au gouvernement. Un gouvernement qui peut les tolérer, ne mérite plus ce nom, car il a abdiqué ses fonctions.

Somme toute, il faut nous tenir pour assurés que le droit de réunion publique, si l'on veut qu'il reste compatible avec la sûreté de l'État et conforme aux principes du gouvernement représentatif, doit être ou modérément exercé, grâce au bon sens du peuple lui-même, ou placé par la législature sous l'empire de lois restrictives sages et salutaires.

Il est parfaitement certain que le droit de réunion est très-utile au peuple s'il s'interdit d'en abuser. Quelques hommes politiques qui ont des préventions contre ce droit, et feu M. Canning était à leur tête, ont mis en avant l'argument que la constitution mixte de ce pays ne reconnaissait pas de droits actifs aux assemblées nombreuses, sinon en qualité de corporations. Le peuple s'est certainement réuni en corporations de toutes sortes, les unes étant de véritables corporations, d'autres n'en ayant que le nom, d'autres enfin n'étant que des quasi-corporations, c'est-à-dire des personnes revêtues d'un caractère spécial, des personnes d'une « caste définie » (*defined caste*), comme les appelait M. Canning, ayant qualité pour se réunir et ne pouvant causer aucun mal par leur action combinée. Toute autre espèce de réunions devait être interdite. J'avoue que je trouve ce raisonnement d'une subtilité singulière. Personne ne saurait trouver une qualification bien définie pour les trente mille francs-tenanciers qui ont certainement le droit de s'assembler au *Sheriff-Court* du *West Riding* du *Yorkshire*; on aurait également grand'peine à découvrir un caractère bien particulier à la réunion parfaitement légale de dix mille personnes qui ont le droit de cité à Londres (*the freemen*) et qui, de nom et de fait, forment bien une corporation. C'est l'esprit même de notre constitution d'admettre tous les hommes à des fonctions plus importantes que celles qui consistent à assister à des réunions publiques et de les y admettre sans distinction ni de classe ni de caste. Est-ce que ces logiciens politiques n'ont jamais ouï parler d'un « *Tales de circumstantibus*, » c'est-à-dire de jurés supplémentaires choisis pour compléter la liste du jury spécial, « *pannel's deficiencies?* » Il est vrai qu'en général ils sont choisis dans la liste des jurés ordi-

naires; mais si l'on suit la lettre de l'ancienne constitution, ils devraient être pris sans distinction parmi le public présent dans la salle du tribunal au moment où la cause est appelée. Quels étaient aussi ceux qui, à l'origine, étaient admis à choisir les membres du parlement et la plupart des chefs de corporations dans les villes, sinon tous les habitants sans exception, c'est-à-dire toutes les personnes domiciliées dans les différentes villes? Nous pouvons donc être bien convaincus que cette théorie fantaisiste n'est fondée ni sur la raison, ni sur la connaissance approfondie de nos lois.

3. Fonctions judiciaires.

L'administration de la justice est, dans tous les États, la plus importante des fonctions publiques. C'est pour jouir de cet inestimable bien que les hommes se sont formés en société. Ils n'ont pas cru le payer trop cher en abandonnant une portion de la liberté qui leur appartenait naturellement pour se placer sous les contraintes d'un gouvernement régulier. De même qu'il n'y aurait pas d'exagération à affirmer que le plus mauvais système judiciaire, sous le despotisme le plus absolu, vaut mieux que l'état de liberté dans la vie barbare, de même il est absolument vrai que l'organisation judiciaire de l'État le plus libre et le plus civilisé forme le lien solide qui embrasse et maintient dans son intégrité tout l'édifice politique, unissant ensemble d'une manière indissoluble ses portions les plus basses et ses portions les plus élevées, adoucissant les maux que la possession du pouvoir par les hautes classes fait souffrir aux plus humbles, protégeant le petit nombre contre l'oppression de la multitude, raffermissant et cimentant étroitement tout l'ensemble de la grande pyramide sociale.

Il est tout à fait nécessaire que le peuple ait son lot dans cette partie si importante des attributions de l'État. C'est le propre de tout gouvernement démocratique ou mixte, soit dans les temps anciens, soit dans les temps modernes, de lui conférer sans hésitation ce haut privilège. A Athènes, les affaires judiciaires étaient trop entièrement remises

entre les mains du peuple. Il composait les grands tribunaux, moins l'Aréopage, devant lequel venaient toutes les questions de justice civiles ou criminelles. Ce système amena les plus grands maux; il fut la cause de la plus cruelle oppression qui ne tardait jamais à s'abattre sur ceux qui avaient perdu la faveur populaire, et toute liberté était ainsi honteusement laissée aux coupables que le peuple favorisait. Les arguments ou plutôt les raisons déclamatoires employées alors par les avocats lorsqu'ils s'adressaient aux tribunaux ou lorsqu'ils écrivaient pour les accusés qui avaient besoin de se défendre, témoignent assez clairement que la recherche de la vérité était la dernière chose dont on se souciait dans ces procès. A Rome, le peuple agissait en qualité de *judices* ou jurés pour venir en aide aux magistrats qui étaient également nommés par l'élection populaire. C'était une organisation moins fâcheuse que celle des Athéniens, et elle occasionnait beaucoup moins d'injustice soit à l'égard des individus, soit à l'égard du public. Dans les temps modernes, tous les États libres ont adopté le jugement par jury, la plupart pour les causes civiles et criminelles, mais tous et partout pour les causes criminelles.

On ne saurait surfaire la valeur des avantages que le peuple retire de l'exercice de ces fonctions, ni l'importance dont elles sont pour l'État. Certaines questions sont beaucoup mieux résolues par un ou plusieurs juges; les questions de droit doivent nécessairement leur appartenir; il y a même souvent de pures questions de faits qu'il est avantageux de laisser à leur appréciation. Quelquefois l'arbitrage est le mode le plus convenable; et, lorsqu'il s'agit d'une investigation longue et compliquée des faits, surtout si ces faits sont en partie mêlés à des questions légales, il est bon de la confier à une personne que ses études et son expérience rendent tout à fait compétente; on obtient ainsi un jugement plus sûr que celui qui émanerait d'un juge ou d'un jury. Mais il y a trois sortes de causes pour lesquelles l'usage d'un jury est vraiment admirable, et l'expérience qu'on en a fait confirme son mérite : 1° dans les affaires où les dépositions des témoins sont contradictoires, rien de

plus utile que d'avoir, pour les discuter et pour les éplucher, plusieurs personnes capables, ayant des habitudes d'esprit différentes; 2° quand il s'agit d'évaluer les dommages et intérêts à accorder à quelqu'un en compensation du préjudice qui lui a été causé, cette même diversité d'esprit et de vues chez les jurés est une présomption que la somme sera équitablement fixée; 3° quand il s'agit d'un accusé à juger ou d'un droit contesté à faire reconnaître, si c'est le gouvernement qui poursuit, et si le demandeur est un personnage considérable, ou membre d'une puissante corporation, il est essentiel, au point de vue de la liberté, que les juges nommés par la couronne et qui appartiennent toujours aux mêmes classes que celles qui détiennent le pouvoir dans l'État, ne soient pas appelées à décider du sort de la personne qui est en cause et de l'issue de son procès. C'est uniquement à des individus qui soient de toute façon les égaux de la partie la plus faible, que l'on peut en toute sécurité confier une mission aussi importante.

Tels sont les avantages que le système judiciaire retire des jugements par jury; il est encore plus profitable au peuple. C'est d'ailleurs une manière de l'habituer aux affaires publiques les plus sérieuses et la plus graves; il se familiarise ainsi avec les lois qui définissent ses droits et qui règlent ses devoirs; il apprend de la sorte à connaître dans une de ses parties les plus essentielles la nature du gouvernement sous lequel il vit. Dans ses fonctions de juré, il est mis à même d'agir et d'observer sous la direction et d'après les conseils d'un fonctionnaire public vertueux, instruit et expérimenté. Tenu loin du tumulte des assemblées publiques, de leurs violences, de leurs témérités, de leur résistance aveugle à la raison et de leur dégoût pour tout ce qui est juste et désintéressé, il prend cependant part à une discussion grave et solennelle qui ne peut être conduite qu'avec des procédés rationnels, et strictement adaptés à la vérité de la cause en question. Il se trouve engagé dans une enquête où l'on ne se préoccupe pas d'autre chose que de découvrir la vérité, où toutes les questions que l'on traite sont considérées suivant leur véritable valeur; rien n'est plus propre à avancer l'éducation

politique du peuple et à perfectionner les habitudes morales.

Il est également certain que, bien différentes en cela de toutes les autres fonctions remises entre ses mains, les fonctions judiciaires peuvent être confiées au peuple sans inconvénient, et qu'il en retire sans risque aucun beaucoup de précieux avantages.

Il n'y a pour lui nul malheur à redouter quel soit le prix par lequel il est tenu d'acheter un avantage aussi considérable. Si l'on vient dire que les jurés commettent inévitablement des erreurs dans lesquelles ne tomberaient pas des juges de profession, on peut répondre que dans tout système judiciaire bien conçu, on a établi des règles pour corriger ces erreurs ou pour contrebalancer leurs fâcheux effets. Si l'on allègue qu'un juré obstiné, sans égard pour la vérité et au mépris de son serment, peut, par esprit de parti ou par un secret penchant en faveur du coupable, assurer son impunité, il faut d'un autre côté se rappeler que cet inconvénient est de peu de conséquence en comparaison de la sécurité parfaite que l'institution du jury garantit à tous les hommes même les plus humbles, contre l'oppression dont ils peuvent se sentir menacés de la part du pouvoir et des favoris qui le servent. Aussi longtemps que les personnages puissants dans l'État seront obligés de recourir au jury lorsqu'ils voudront accabler un individu gênant pour eux, nous pouvons être sûrs que jamais un innocent ne courra le risque de tomber sous leurs coups. L'institution du jury remet entre les mains du peuple un pouvoir réel et une influence sérieuse: c'est un frein efficace dont il peut se servir contre tout mauvais gouvernement et dont il est à croire qu'il n'abusera jamais.

CHAPITRE XXII.

GOVERNEMENT DE L'ANGLETERRE AU TEMPS DES ANGLO-SAXONS.

L'histoire des origines de chaque constitution est nécessairement entourée d'une profonde obscurité, mais il y a surtout deux raisons qui expliquent l'ignorance et l'incertitude où nous demeurons plongés au sujet des débuts et des premiers développements de toute institution politique.

En premier lieu, il est évident que tous les gouvernements ont été fondés longtemps avant le temps où l'on s'est mis à écrire l'histoire, car les hommes ont dû se mettre à vivre en société, ils ont même, suivant toute probabilité, perfectionné notablement l'œuvre de la civilisation, à une époque où nul écrivain ne songeait encore à s'imposer la tâche de prendre note de leur progrès dans l'art des gouvernements. La tradition remplace fort mal les annales écrites ; car elle est hors d'état d'indiquer d'une façon précise les changements survenus dans les formes du gouvernement, et elle est inévitablement exposée à confondre les dates des divers événements. Le vide qu'elle laisse dans ses relations forcément dépourvues d'authenticité et d'exactitude ne manque jamais d'être rempli par un mélange de fables qu'inventent la superstition ou la vanité nationale des peuples, quand elles ne sont le simple fruit de leur imagination qui ne s'exerce jamais si librement que dans l'absence de toutes relations véridiques. De là proviennent ces récits de faits confus et de fictions reproduits par les historiens primitifs qui n'ont pas été plus que nous capables d'en contrôler la bonne foi et l'exactitude. Il n'en a pas été autrement même pour les colonies, soit anciennes soit modernes, parce que leurs fondateurs ayant

transporté avec eux dans les nouveaux établissements une partie des institutions en vigueur dans la mère patrie, la véritable origine des gouvernements métropolitains ou coloniaux est à vrai dire une seule et même chose.

En second lieu, l'histoire elle-même, après qu'on eut commencé à l'écrire, n'offre rien qu'un très-imparfait aperçu des événements successifs qui ont donné naissance aux constitutions définitivement adoptées dans les différents pays. C'est seulement aux époques les plus rapprochées de nous que les historiens ont pris soin de décrire les institutions politiques des nations dont ils voulaient nous raconter les annales. Les anciens historiens, sans presque aucune exception, et ceux qui leur ont succédé jusqu'à ces deux derniers siècles, n'ont jamais paru douter que toutes les institutions civiles des contrées qui les avaient vus naître ne fussent parfaitement connues de tous les hommes de leur génération ; c'est pourquoi, regardant un pareil sujet comme indigne de l'attention de leurs lecteurs, ils se sont bornés à traiter des grands événements de la guerre, ou des soudaines révolutions, produits de la violence des temps, en laissant dans une profonde obscurité les plus importantes institutions civiles ou politiques qui étaient en usage à chaque époque et dans chaque pays. De là encore cette singularité que les annales grecques et romaines, tandis qu'elles nous entretiennent au long du détail des batailles, des sièges, des brusques révolutions, des massacres odieux qui sont un opprobre pour les débuts de l'histoire de l'humanité, et dont aucune autre époque n'a malheureusement été tout à fait exempte, ne nous fournissent aucun renseignement tant soit peu précis, sur des matières bien autrement importantes, à savoir, la nature des institutions qui protégeaient les droits des citoyens, celle des devoirs qui leur étaient imposés et la façon dont on faisait face aux nécessités du service public. Sur ces sujets si graves nous sommes réduits à glaner çà et là quelques données conjecturales qui nous sont occasionnellement fournies, tantôt par les fragments de discours de quelques orateurs, tantôt par les dissertations morales ou politiques de quelques philosophes, et par malheur, ces philosophes considèrent

toujours comme parfaitement connues des choses dont notre siècle n'a jamais ouï parler. Pareille mésaventure n'est que trop fréquente dans les récits modernes. A coup sûr le soin que l'on a pris de temps à autre de faire et de garder des collections de lois est d'un grand secours pour ceux qui cherchent à constater les changements politiques survenus dans un pays, mais il y a nombre de choses dans les formes d'un gouvernement dont les collections d'édits ne peuvent en aucune façon rendre compte, et l'on risquerait de se faire une bien fausse idée de la constitution d'un peuple, si l'on se contentait de l'étudier dans ses lois écrites. Ce ne fut que durant le dix-huitième siècle que l'on commença à s'occuper de l'histoire des institutions, des mœurs et des coutumes, ce que l'on pourrait appeler l'histoire générale de la société. Le brillant succès de Voltaire dans son œuvre véritablement philosophique, et celui de Robertson dans son Tableau général de l'histoire européenne ont fondé une nouvelle école de science politique que n'a pu entièrement discréditer l'échec de quelques autres auteurs ¹. Mais c'est en vain toutefois, qu'une personne qui voudrait connaître les annales politiques des nations qui composent la grande république européenne, s'appliquerait à chercher dans leur histoire des renseignements tant soit peu complets sur les branches les plus importantes de ce vaste sujet. Les débats du parlement anglais, les polémiques échangées soit entre les hommes des différents partis, soit entre les personnes qui se livraient, au dix-huitième siècle, à des discussions spéculatives sont les seules sources d'informations qui fournissent quelques lumières sur les clauses non écrites de notre constitution aux différentes époques de notre histoire, tandis que nous avons déjà eu plus d'une fois occasion de remarquer combien il était difficile de se rendre compte du détail des changements parfois considérables qui ont altéré la forme primitive de la monarchie; et cela par suite de l'absence

1. On sait combien le docteur Henry a mal réussi quand il a voulu appliquer la même méthode à l'histoire de l'Angleterre. L'ouvrage de M. Milles est au contraire excellent, quoiqu'il y ait dans quelques-unes de ses parties un peu trop de théorie et même de fantaisie.

totale, ou de la rareté relative des sources particulières d'informations qui sont autrement abondantes en Angleterre.

La Constitution anglaise ne contredit en rien la règle générale que nous avons posée au début de ce chapitre, quoique depuis deux siècles on ait vu ses principes fondamentaux et les débuts de son histoire incessamment exposés dans les discussions publiques. La période primitive pendant laquelle nos institutions ont été peu à peu établies, n'en demeure pas moins enveloppée dans une grande obscurité. L'origine de ces institutions, la forme qu'elles avaient d'abord revêtue, les différentes modifications par lesquelles elles ont passé avant d'arriver au degré de précision qu'elles ont enfin atteint, voilà autant de questions restées incertaines ; elles ont donné naissance à tant de controverses qu'il n'y a pas aujourd'hui moyen de les résoudre d'une façon tant soit peu satisfaisante, et l'homme de bonne foi qui étudie notre histoire politique, s'il est uniquement attaché à la recherche de la vérité, se trouve dans l'impossibilité de retrouver son chemin et demeure étrangement embarrassé entre les assertions les plus contradictoires.

La première question qui s'offre à celui qui entreprend l'examen de la forme primitive de notre constitution regarde le degré de liberté dont jouissait le peuple, et l'étendue du pouvoir confié au souverain. Il est naturel qu'une nation qui prise très-haut ses libertés, qui se sait à elle-même un gré infini de la supériorité que, sous ce rapport, elle se vante d'avoir eue sur tous les autres peuples jusque vers la dernière moitié du siècle, se targue aussi de posséder depuis longtemps un avantage aussi envié. Sous ce rapport l'orgueil des nations n'est pas différent de celui des familles ; elles se complaisent à faire remonter leur noblesse aussi loin que possible dans l'ordre des temps, comme font les particuliers qui parlent volontiers des honneurs accordés à leurs plus vieux ancêtres. Il en est résulté, comme on pouvait s'y attendre, que les Anglais, et en particulier le parti qui chez nous soutient le plus ardemment les droits populaires, ont soigneusement fait remonter jusqu'aux âges les plus reculés l'origine de nos libres institutions, et se sont facilement persuadés qu'il

n'y a jamais eu de périodes historiques pendant lesquelles un système de gouvernement représentatif n'eût pas existé chez nous. Ils se figurent que, sous des noms qui ont varié d'une époque à une autre, un parlement a toujours fait partie de notre gouvernement, appelé tantôt du nom de Grand Conseil, ou de Witenagemote, ou de Milhelgemote, ou bien *Colloquium*, ou bien enfin Parlement.

Il y a dans cette supposition la part de la vérité et la part de l'erreur. Il est évidemment absurde de prétendre que le système représentatif a toujours existé chez nous. C'est une assertion qui ne repose sur aucun fait historique. Il est même absolument contredit par tous les faits connus rapportés dans la période de l'histoire authentique. Nous avons déjà entrevu les preuves les plus manifestes de cette vérité quand nous avons tracé l'histoire du système représentatif. Nous avons trouvé qu'au moment de la conquête, et près de deux siècles plus tard, il n'y avait pas de représentants même pour les comtés ; que les grands barons ou les pairs siégeaient dans une même chambre avec les petits barons ou les francs-tenanciers qui, de même que les grands barons, tenaient leurs terres directement, ou *in capite*, de la couronne ; que vers le ^{xiii}^e siècle, les comtés commencèrent à envoyer des chevaliers comme représentants des petits francs-tenanciers dont on avait cessé d'exiger la présence personnelle ; que ce fut seulement vers la fin de ce siècle que les bourgeois, ou habitants des villes furent représentés, et que joints aux chevaliers représentants des comtés, ils formèrent un corps différent des pairs, et formèrent ensemble une chambre à part qui leur était propre.

Lord Camden s'est donc laissé aller à la plus singulière exagération, lorsqu'avec une assurance sans pareille, il s'est mis à affirmer que toutes les parties de l'Angleterre avaient toujours été représentées au parlement, ou bien, pour emprunter ses expressions : « qu'à aucune époque de notre histoire, il n'y avait eu dans le royaume une bande de gazon sans représentation. » Les antiquaires de la science desquels sa Seigneurie parle avec le même mépris dogmatique, quand il les accuse de détruire nos libertés « par

leurs spéculations fantastiques, » ont, à la fois, fait preuve d'une plus grande connaissance des faits et rendu de meilleurs services à la liberté, lorsqu'ils montrent que le système représentatif est relativement un progrès de date récente, et lorsqu'ils prouvent que si avant le ^{xiii}^e siècle la nation anglaise était représentée, c'était virtuellement (*virtually*) et non pas actuellement (*actually*), car les villes n'envoyaient aucun député au parlement, et parmi les membres du comté ceux-là seuls siégeaient qui avaient le droit d'y assister pour leur propre compte, et personne autre que des tenanciers en chef de la couronne n'avait le droit de prendre part au grand conseil de la nation.

Mais si ceux qui parlent avec tant d'assurance de l'antiquité de notre constitution veulent seulement dire que nous n'avons pas souvenir d'une époque dans laquelle le pouvoir du souverain ait été absolu, ils affirment une vérité qu'on ne saurait contester. Il y a, en effet, toute raison de croire que dès les temps les plus reculés de notre histoire, l'autorité du monarque était chez nous assez limitée. Sous ce rapport notre histoire ne diffère en aucune façon de celle des autres monarchies auxquelles le système féodal a donné naissance, ou plutôt qui faisaient partie de ce système. Ce fut, en Angleterre, comme partout ailleurs, les grands barons de concert avec les personnes qui dépendaient d'eux, c'est-à-dire leurs vassaux, qui imposèrent des limites à l'autorité royale, aidés sans doute par les petits propriétaires du pays dans leurs rêves d'ambition, de résistance au prince, et de guerre les uns contre les autres. Sur ce point, l'histoire du gouvernement anglais n'offre aucune différence qui la mette dans une position exceptionnelle parmi les autres royaumes féodaux de l'Europe.

Mais, la situation dont nous allons avoir à rendre compte ne tarde pas à faire apparaître un trait distinctif du gouvernement anglais, car c'est une vérité attestée d'une façon irréfragable par notre histoire constitutionnelle, que le pouvoir législatif, autrement dit le pouvoir souverain dans l'Etat, a toujours été partagé chez nous par les grands propriétaires de domaines, c'est-à-dire, par les barons et probablement

aussi, et jusqu'à un certain degré, par les petits francs-tenanciers. Cette dernière assertion peut être l'objet de quelque doute. Quant à la part de pouvoir qui revenait aux barons, c'est un fait qui paraît incontestable.

Au temps des anciens Bretons avant la conquête romaine, tout le pays était sous la domination de très-petits princes qui étaient en guerres continuelles les uns avec les autres, mais qui, d'un commun accord, réunirent leurs forces sous les ordres de Cassibelaunus, roi du Kent, pour s'opposer à l'invasion de Jules César. Les princes semblent avoir eu moins de pouvoir sur leurs sujets que n'en avaient les princes des Gaules. Mais il va sans dire qu'il n'était question de rien qui ressemblât à un gouvernement régulier. Chez nous seulement, comme parmi les Germains, les chefs exerçaient une grande influence, comme une sorte de conseil d'officiers sous les ordres d'un commandant supérieur. La masse du peuple semble même avoir été dans une sorte d'état d'esclavage vis-à-vis des chefs. On ne peut douter d'ailleurs que ces mêmes conseils auxquels les chefs présidaient, et qui avaient lieu dans les Gaules et en Allemagne pour délibérer sur les affaires publiques n'aient aussi été tenus dans la Grande-Bretagne. Il va sans dire que le gouvernement provincial des Romains fut établi dans notre île après la conquête. Trois légions de 42 000 hommes stationnèrent dans le pays, et le gouverneur ou proconsul exerçait le pouvoir le plus absolu sur tous les habitants. Dans les derniers temps de l'Empire, il y eut trois de ces officiers; l'un appelé *Dux Britanniae*; un autre, *Comes Britanniae*, et le troisième *Comes littoris Saxonici*, comme étant chargés de s'opposer à l'invasion des Saxons pendant le III^e siècle. Après avoir grandement souffert de l'oppression des Romains, non moins que des invasions des Picts et des Écossais du côté du nord, lorsque la faiblesse chaque jour croissante de l'Empire lui rendit désormais impossible de protéger les Bretons contre les Barbares, ceux-ci firent appel aux Saxons, lesquels imitant l'homme de la fable, auquel le cheval avait demandé assistance, ne tardèrent pas à les subjuguier, et à prendre tranquillement possession du pays,

jusqu'au moment où ils furent à leur tour inquiétés dans cette paisible jouissance par les excursions des Danois. La première convocation (*invitation*) des Saxons et des Anglais eut lieu par suite d'un conseil général tenu en l'an 449, par Vortigern, le plus puissant des chefs bretons, et la conquête de tout le pays ne fut pas complétée avant la fin du siècle suivant. On établit alors huit royaumes séparés ; mais la fusion ultérieure de deux de ces États en réduisit bientôt le nombre à sept, habituellement appelés depuis cette époque « l'Heptarchie. » Cette division du pays ne dura qu'un peu plus de deux siècles, car bien qu'on ait voulu représenter les sept royaumes comme encore unis sous Egbert en 827, il est certain qu'il ne réussit à obtenir qu'une domination partielle et très-incertaine sur la plus grande partie de cinq d'entre eux, qu'il ne put jamais prendre pied dans le sixième, et que lui et son fils Ethelwolf n'ont jamais porté d'autre titre que celui de *roi* des Saxons de l'Occident. Il est vrai que longtemps avant lui dans le sixième siècle, les rois autrement puissants de *Wessex*, et plus tard ceux de *Northumbria* avaient l'usage de prendre le titre de *Breitwalda*, ou gouverneur de Bretagne, dignité qui a seulement pris fin en 670 à la mort de Oswy. Oswy était le septième *Breitwalda* et Egbert s'intitulait le huitième. Alfred, son petit-fils, fut le premier prince qui fut appelé roi d'Angleterre, et son petit-fils Athelstane fut le premier qui régna en réalité sur tout le Royaume-Uni à la date de 927, s'appelant lui-même tantôt le roi des Anglais, tantôt le roi d'Angleterre. La monarchie saxonne n'a pas duré longtemps. Les Danois défirent entièrement en 1016 la nation saxonne et en firent la conquête ; et après une restauration éphémère de cette dynastie, la conquête normande la détruisit définitivement en 1066, en mettant sur le trône une famille étrangère, et donnant en possession à une noblesse également étrangère les biens territoriaux de tout le pays.

Les constitutions des Saxons semblent avoir été les mêmes dans les différents royaumes de l'Heptarchie et plus tard dans le Royaume-Uni. La succession à la couronne était irrégulière parce que les idées des hommes sur les droits hé-

rédictaires étaient bien loin d'être entièrement fixées. Lorsqu'un prince laissait un fils, surtout si ce fils était très-jeune, un conflit s'élevait fréquemment entre ses prétentions et celles du fils cadet de son grand-père, c'est-à-dire de l'aîné des oncles paternels du jeune prince. C'était, en pareil cas, aux chefs que revenait le choix à faire, c'est-à-dire aux plus grands propriétaires de domaine du pays, aux *Thanes*, ainsi qu'on les appelait ; et même lorsqu'il n'y avait pas de contestations, il semble qu'on observa toujours les formes de l'élection, et dans les chroniques on lit toujours que le souverain a été élu roi (*Electus in regem*). Au moment du couronnement une cérémonie avait lieu que l'on jugeait importer beaucoup à la valeur du titre, et qui était accomplie par le Primat ou Prélat en chef : le nouveau roi était conduit devant le peuple qui, en réalité, n'avait eu aucune part à son élection, mais qui par ses acclamations était seulement invité à répondre affirmativement à la question de savoir s'il acceptait, prenait et reconnaissait pour roi celui qui lui était ainsi présenté.

Le pouvoir du roi ne fut jamais absolu, ni rien d'approchant, mais il était considérable, et son influence plus considérable encore. Il n'avait pas seulement des possessions beaucoup plus étendues que celles d'aucun *Thane* ou *Lord* du pays. Ses domaines étaient à eux seuls à peu près aussi vastes que tous les leurs pris ensemble. Ainsi dans le royaume de Kent, où il y avait 430 terres ou châteaux, 194 appartenaient au roi. Le reste était partagé entre deux prélats, autant d'abbés, la reine douairière et six *Thanes*, formant en tout onze principaux propriétaires, en plus desquels on comptait quelques petits propriétaires ou sous-tenanciers qui tenaient leurs terres des onze *Thanes* comme ceux-ci tenaient les leurs de la couronne. En temps de guerre, le roi commandait toutes les forces. Il était le juge suprême, et c'était à lui qu'on en appelait de toutes les autres judicatures. Il avait sa part dans toutes les amendes payées après condamnation, suivant l'usage saxon, ou pour mieux dire conformément à la pratique féodale qui consistait à convertir en amendes toute espèce de punition. Les grands

officiers — *the Earl Eorlderman*, — ou gouverneur du comté, le *Gereefa*, — Scheriff ou vicomte, sous ses ordres, les *Boroughreeves* — ou les juges, étaient nommés par lui et révocables à sa volonté. Je parle de l'état général de la prérogative royale, quoique par les lois du Confesseur, les Herctochs ou ducs, et les Schériffs aient, dit-on, été choisis par les francs-tenanciers dans les *Folkmoles* des temps reculés. Mais dans des temps plus reculés encore, c'était la couronne qui avait le droit de nomination, et Asser, un écrivain contemporain, rapporte qu'Alfred avait révoqué tous les *eorldermen* ignorants et qu'il les avait remplacés par d'autres. Il avait — « garanti sa paix, » — c'est-à-dire, il avait promis sa protection contre toute poursuite hostile à quiconque s'engageait soit à le servir, soit à lui payer tribut en argent, et la plus grande sécurité régnait à 4 milles autour de sa résidence royale. Ses premiers vassaux lui rendaient hommage, en se présentant trois fois par an à sa cour; il avait droit à leur service en temps de guerre, ainsi qu'à celui de leurs sous-vassaux et de leurs serviteurs, suivant un vieil usage saxon ou plutôt féodal qui remontait à une époque immémoriale, et qui rattachait l'obligation d'un certain service à la tenure de toutes les terres, le service du tenancier *in capite* étant dû au roi, et celui du sous-tenancier à son *Thane*, ou *Hlafod*, ou *Lord*. Mais en dehors de la possibilité qu'il avait d'armer ses serviteurs immédiats, il n'avait pas de forces permanentes à sa disposition ni de gardes régulièrement chargés de veiller à la sûreté de sa personne; les princes danois introduisirent cet usage probablement à cause de l'instabilité de leur conquête, en tenant continuellement sur pied une garde appelée *Thingmann* ou *Thinglade*; elle était composée de 3 000 hommes, recrutés parmi toutes les forces du royaume, pour le gouvernement desquels Canute a rédigé tout un code de règles. Mais c'était là une institution inconnue à la politique des Saxons et même à celle des Saxons après la conquête. Il est clair qu'avec de telles prérogatives et de pareils moyens d'influence, l'autorité du souverain ne pouvait être qu'extrêmement considérable.

Il paraît toutefois que le pouvoir législatif n'a jamais résidé dans le monarque. Si grande que fût son influence, et probablement assez considérable pour lui donner plus d'autorité qu'il n'en fallait pour édicter des lois, il n'en était pas moins tenu de recourir à son grand conseil ou Gemote, pour les faire. Il n'y a pas trace d'une époque où ce qu'on appelait le *Witan*, ou les hommes sages, ou les conseillers du roi, n'aient pas eu leur part dans la confection des lois. Ils formaient le conseil du souverain. Ils ne furent jamais nombreux, rarement au-dessus de trente membres, et n'atteignirent jamais le nombre de soixante. Les lois étaient faites au nom du roi et au leur mis ensemble. C'est ainsi que nous trouvons Ina, roi du Wessex en 688, faisant soixante-dix-neuf lois à son « *Witenagemote* » avec l'assistance de ses prélats, des *eorldermen*, des hommes sages (*Wisemen*) et du clergé de son royaume. En 971, longtemps après la réunion de l'Heptarchie, Edgar parle des lois qu'il a faites d'accord avec son *Witan*, et le fonds et la forme de cet édit sont universellement restés en usage. Quant aux taxes, les revenus royaux formaient le fonds principal du budget public, et le service dû par les vassaux de la couronne remplaçait le salaire dans les fonctions civiles, comme il tenait lieu de paye dans les emplois militaires. Mais on levait occasionnellement des taxes directes, et le roi recourait fréquemment à ce moyen sans le consentement du « *Witenagemote*, » quoique la plus considérable de ces taxes, celle qu'on a appelée « *le Danegelt*, » prélevée pour la première fois en 991 pour racheter par un tribut l'invasion danoise, ait été certainement votée par le « *Witenagemote* ». On continua même, en dépit de toutes les promesses, à prélever encore cet impôt sous le règne de plusieurs souverains jusque sous Henri II, qui l'abolit définitivement. Il y a une autre source de revenus qui semble avoir toujours été laissée à la disposition immédiate du roi : il levait des droits de douane sur tous les objets importés. Ses officiers mettaient aussi des contributions sur les monastères, sur les riches propriétaires, sur les possesseurs de domaines à la campagne et sur les bourgeois dans les villes. Quant aux

profits qu'il pouvait retirer des redevances payées par ses vassaux, en cas de succession ou aliénation des fiefs, aussi bien qu'à l'occasion des mariages, ou de la tutelle des mineurs, on peut les considérer comme faisant partie des revenus féodaux de ses domaines, car c'étaient des bénéfices que les autres lords tiraient également de leurs terres. Le revenu régulier se composait du produit des propriétés royales et des taxes directes levées par le *Witenagemote*. Il faut de plus faire remarquer qu'outre son rôle dans la confection des lois, le *Witenagemote* avait sa part dans les fonctions exécutives du gouvernement. Il semble avoir acquis par degré une voix dans le choix des gouverneurs et des Shériffs des comtés. Tous les grands actes de l'État ne s'accomplissaient qu'au sein de ces assemblées. C'étaient elles qui, de concert avec le souverain, signaient les traités de paix, et qui avaient dans les mêmes conditions le pouvoir de faire la paix ou la guerre. En réalité, la nécessité où était le roi de s'assurer de leur concours, puisqu'il n'avait pas d'armée permanente, et qu'il ne pouvait compter que sur l'aide de ses vassaux pour le service de guerre, lui a de tout temps imposé l'obligation de s'entendre avec les grands propriétaires allodiaux qui, après tout, ne lui devaient pas d'autres services militaires que ceux qu'ils voulaient bien entreprendre. De là résultait que toutes les questions de paix et de guerre ne pouvaient point ne pas être soumises à des assemblées ainsi composées. Même dans d'autres pays, où les États n'avaient pas de pouvoirs aussi régulièrement établis, on ne manquait pas de les convoquer en pareille occasion.

En France, les souverains ont eu, pour maintenir leur autorité et pour réduire jusqu'à l'insignifiance les assemblées de leurs États, des moyens dont nos rois n'ont jamais disposé. Cette autorité était tenue en échec par celle des grands feudataires, les six autres princes qui formaient en quelque sorte les membres d'une grande république fédérale, et par conséquent les souverains anglais avaient, en proportion, plus de puissance sur leurs grands vassaux que n'en avaient les souverains français, mais il y avait une différence essentielle dans les rapports que ces princes entre-

tenaient avec leurs conseils, ou États. L'union fédérale produisait en France à cause de son imperfection ses effets ordinaires ; elle permettait au roi de soumettre une à une chaque province, au moyen des forces qu'il empruntait à toutes les autres. Il en serait arrivé de même en Angleterre si la division en Heptachie eût duré, et si le roi du Wessex eût seulement été le plus puissant des sept princes. Heureusement pour la régularité de notre gouvernement et pour sa liberté législative, ces États ainsi divisés furent bientôt réunis en un seul. Le souverain ne put en appeler de l'un à l'autre ; il fut obligé de prendre l'avis du conseil général, et contraint de partager avec lui ses fonctions législatives. L'avis des États exerçait de la sorte un contrôle réel et tout à fait effectif sur son pouvoir, au lieu de dégénérer en une pure formalité, ou quelque chose qui ne valait guère mieux, comme il arriva en France, car les États-généraux n'y étaient convoqués que pour aider le roi de leurs informations, ou pour préparer les moyens de prendre part aux guerres qu'il avait décidées, ou pour entendre publier telles ordonnances qu'il lui avait convenu d'émettre pour le gouvernement de ses domaines.

Après la conquête normande l'autorité royale fut grandement accrue, et malgré le pouvoir législatif du grand conseil, appelé depuis lors « le Parlement, » elle dépassa considérablement celle des souverains français ; avant la conquête, le frein principal mis à la puissance royale provenait de la concentration de la propriété territoriale de beaucoup de grands fiefs dans les mains d'un petit nombre de lords. Aussi longtemps que ces fiefs avaient été l'apanage d'un grand nombre de feudataires de la couronne, il n'y avait pas eu moyen pour eux d'opposer une sérieuse résistance aux ressources bien autrement supérieures du souverain. Mais dans le dixième siècle trois nobles, Godwin, Leofric, et Siward avaient accaparé entre eux une portion si étendue du pays au moyen des quatorze ou quinze *Earldoms* qui leur avaient été concédés soit à eux-mêmes, soit à leurs familles, qu'ils avaient plus que contrebalancé la puissance royale, dont la principale garantie consistait à fomen-

ter entre eux quelques divisions. En réalité, l'esprit général des institutions saxonnes était éminemment aristocratique comme celles de toutes les monarchies féodales. Non-seulement les grands personnages du pays, les *Thanes*, jouissaient de vastes privilèges, mais la considération toute particulière qui s'attachait au rang et à la race influait considérablement sur tous les arrangements politiques. Les violences contre un « *Ethel born*, » c'est-à-dire, un seigneur ou une dame noble, entraînaient une amende « *a higher murde* » beaucoup plus considérable que s'il s'agissait d'un vilain (*un-ethel*) ou personne du commun peuple. Le meurtre de tout individu était de même puni en raison de la qualité de celui dont on avait causé la mort. Bien plus la valeur des témoignages juridiques était pesée dans cette même balance aristocratique, de sorte que le serment d'un tenant en chef, ou *Thane* royal, valait celui de six *earles*, ou paysans, et celui d'un *eorlderman* était égal à celui de six *Thanes*. On a conservé un exemple frappant de cette singularité dans les annales saxonnes : un certain Alfnoth avait mis en cause l'abbé de Romsey pour une pièce de terre; un jury de trente-six *Thanes* était au moment de prononcer sur ce procès, et ils étaient déjà au secret pour prononcer leur jugement, lorsque Alfnoth, le demandeur, somma les tenants, c'est-à-dire, les moines, d'affirmer leur dire par serment. L'*eorlderman*, patron de l'abbaye, intervint, et la Cour décida que son serment était décisif, et se prononça en faveur des moines, en condamnant Alfnoth à perdre tous ses biens en punition de son injuste réclamation.

Il est avéré que le gouvernement saxon était une monarchie aristocratique, une aristocratie féodale dans la plus stricte acception du mot. Tout le pouvoir était partagé dans l'État entre le souverain et les nobles soit laïques, soit cléricaux. Le roi rencontrait une forte opposition de la part de cette noblesse, en raison des grands biens qu'elle possédait, à cause des nombreux partisans qui suivaient librement ses bannières et sur lesquels elle exerçait une entière domination, et par suite aussi des bandes encore plus considérables de serfs dont elle était complètement maîtresse et qui étaient

pour la plupart attachés au sol qu'ils étaient seuls à cultiver; les habitudes guerrières de ces chefs, les actes de continuelle violence au milieu desquels ils avaient coutume de vivre les portaient à ériger en système et à invoquer sans crainte le droit de faire la guerre pour leur propre compte. Les superstitions d'un peuple ignorant donnaient aux prêtres une grande influence qui tenait également en échec l'autorité du prince, tandis que les fonctions législatives de l'État, qui constituent à proprement parler le suprême pouvoir, étaient partagées entre le roi et l'assemblée des prélats et des lords temporels. En dépit de tous ces freins mis à la puissance du souverain anglais, elle restait encore très-considérable à cause de ses vastes possessions, de ses nombreux vassaux, et des divisions qui ne pouvaient manquer de se produire entre les grands chefs qui étaient ses adversaires naturels. Mais représenter les prérogatives du prince comme illimitée et son gouvernement comme despotique, ce serait abuser étrangement des mots, ce serait, en vérité, faire preuve de la plus complète ignorance de l'histoire saxonne.

Cependant on ne commettrait pas une moins considérable erreur si, à l'exemple de certains partisans des droits populaires, on voulait prétendre que l'ancienne constitution saxonne était une constitution mixte suivant l'acception moderne de ce mot, et qu'elle contenait les principes démocratiques qui se sont plus tard développés avec elle. Une chose est certaine, c'est que le peuple, les communes, n'avait aucune part quelconque, directe ou indirecte, dans le gouvernement. Rien de plus manifeste que l'absence totale en fait et en droit de tout système représentatif dans la tenue de la constitution. Il est évident que les petits propriétaires n'assistaient pas de leur personne au « *Witenagemote*, » et que les bourgeois n'y intervenaient pas davantage, soit de leur propre personne, soit par députés. Ceux qui se sont follement imaginé qu'ils pouvaient découvrir dans ces temps reculés rien qui ressemblât à la constitution maintenant établie dans ce pays, se sont égarés dans d'obscurs défilés où le manque absolu de lumières a permis à leur fantaisie de concevoir des choses qui n'ont jamais eu de réelle exis-

tence. En mettant toute leur habileté soit à donner un corps aux créations de leur imagination, soit à dénaturer les faits historiques pour donner quelque relief à leur théorie, ils ont avec le plus sincère attachement pour les droits populaires et les libres institutions, rendu un déplorable service à la cause qu'ils voulaient servir. Celui qui entend ne faire cas d'une constitution qu'en raison de l'antiquité de son origine peut tenir pour certain qu'il rabaisse singulièrement ses titres à la perfection, et qu'il diminue considérablement la chance qu'il peut avoir de l'améliorer par ses propres efforts. Il est de plus évident que les institutions nées dans des temps grossiers ne sauraient être que fort imparfaites, et mal appropriées aux besoins d'une société plus raffinée et plus avancée en civilisation. S'il ne faut estimer et conserver soigneusement que les choses dont l'existence remonte jusqu'aux barbares, il faut de toute nécessité que les hommes civilisés renoncent aux fruits précieux de l'expérience politique. Nous avons déjà eu occasion de parler ailleurs des maux sans nombre causés à la chose publique par l'aristocratie féodale qui a pris une si grande part à la formation de notre ancienne constitution. On peut raisonnablement se demander s'il a jamais existé une société, tant soit peu supérieure à celle d'hommes vivant à l'état de barbares, qui se soit trouvée dans une pire condition que l'Angleterre à cette époque, vers laquelle les prétendus politiques, dont nous parlions tout à l'heure, nous invitent à remonter pour découvrir les vrais principes de notre libre constitution.

CHAPITRE XXIII.

COUVERNEMENT DE L'ANGLETERRE, MONARCHIE ANGLO-NORMANDE.

On ne peut mettre en doute que du jour de son avènement au trône Guillaume le Conquérant ne fût très en état de consolider et d'étendre considérablement l'autorité royale. Mais on a élevé beaucoup de controverses sur la ligne de politique qu'il a suivie, et même sur le vrai caractère de sa conduite publique. Beaucoup de savants ont prétendu qu'il avait complètement détruit l'ancienne politique du pays, qu'il y avait introduit le système féodal établi en Normandie, et fortifié son pouvoir par l'anéantissement de l'ancienne noblesse, et le don qu'il avait fait à ses compagnons de toutes les propriétés territoriales, tandis que d'autres ont absolument nié qu'il ait en rien altéré les anciennes constitutions saxonnes; ils ont même fortement soutenu qu'il n'avait pas obtenu la couronne par suite de la victoire remportée sur Harold, mais en raison du testament d'Édouard le Confesseur, affirmant que par le mot *conqueror*, il faut entendre *conquestor*, c'est-à-dire une personne qui succède au trône par legs, ou par tout autre mode d'acquisition, en opposition à celui qui y monte par héritage. Quelques-uns même ont témoigné si peu de souci de la vérité des faits qu'ils n'ont pas hésité à considérer le titre de Guillaume à la couronne d'Angleterre comme une sorte de legs, ou tout au moins comme une désignation que le Confesseur aurait faite de lui en qualité de l'un des membres des branches de la famille royale saxonne, capables d'arriver au trône par héritage; et d'autres en réfutant cette erreur en ont commis une autre non moins grave, en ne tenant pas compte des règles qui présidaient à la transmission des terres.

Ces deux manières de voir sont aussi fausses qu'exagérées. Les archives du registre de Domesday « *Domesday Book* » prouvent de la façon la plus claire que beaucoup de personnes ont gardé les propriétés qu'elles possédaient au temps du Confesseur; et quoique par suite de la rébellion survenue pendant son absence en Normandie, de très-grands changements se fussent opérés dans la distribution des propriétés territoriales en raison des confiscations princières à cette époque, il ne semble pas qu'on ait le droit d'accuser Guillaume d'avoir encouragé sous main les défections afin d'avoir un prétexte pour transférer d'une façon générale la possession du sol aux Normands. D'un autre côté, ce serait fermer volontairement les yeux sur les faits les plus éclatants de lumière, que de nier que les forces militaires qu'il amena avec lui dans notre pays et la puissance que lui donnaient ses possessions à l'étranger, ne l'aient mis en état de courber les barons d'Angleterre sous le joug, et d'établir un régime beaucoup plus sévère que celui qui avait été jusque-là en usage dans le pays. Les conséquences inévitables d'une union fédérale imparfaite, telles que nous les avons déjà signalées, ne pouvaient manquer de se produire, par suite de ce fait si considérable que le sceptre était aux mains d'un prince qui possédait sur le continent une principauté presque égale au tiers de la monarchie française. Pendant à peu près trois siècles (292 ans) les monarques anglais ont joui de cette prodigieuse ressource; et l'événement auquel ils ont dû leur couronne, c'est-à-dire une conquête militaire, et la continuelle présence des étrangers qui entouraient leurs personnes, ainsi que la possession par ces étrangers et par leurs descendants d'une si grande quantité de propriétés territoriales en Angleterre, ont rendu l'exercice du pouvoir arbitraire beaucoup plus sûr et beaucoup plus facile qu'il ne l'eût été sous des princes originaires du pays lui-même. Un autre changement d'une grande portée se produisait en même temps qui était de nature à augmenter d'une façon considérable le pouvoir du souverain. C'est à coup sûr une erreur que de représenter la conquête comme ayant établi chez nous le système féodal. Mais il est certain

que les Normands avaient adopté cette forme de gouvernement beaucoup plus complètement et plus systématiquement qu'aucune autre nation. En conséquence, Guillaume ne se lassa jamais de transformer les institutions féodales très-imparfaites de l'Angleterre sur le modèle normand. On mit en usage tantôt des offres de protection, tantôt des procédés vexatoires pour obliger les propriétaires allodiaux à se défaire de leurs titres indépendants, et à devenir, les uns, c'est-à-dire les plus considérables, les sous-vassaux ou tenanciers en chef de la couronne, et les autres, c'est-à-dire, les moins considérables, vassaux des grands lords qui tenaient eux-mêmes leurs terres de la couronne. Guillaume le Conquérant tira de ces divers changements une notable augmentation de la splendeur de sa cour, et un solide accroissement de pouvoir, car tous ces vassaux lui devaient le service militaire, et chacun d'eux, quand il entra en campagne, était lui-même suivi de ses propres vassaux et sous-vassaux.

Les vastes possessions du roi et de sa famille ne pouvaient manquer de fortifier prodigieusement son autorité. Guillaume n'avait pas moins de 1432 manoirs épars sur toute l'étendue de l'Angleterre; son frère Odo, archevêque de Bayeux, en possédait 450; Geoffrey, 280; Robert, *earl* de Mortagne, 937, faisant en tout pas moins de 3099 manoirs appartenant à la famille royale, sans compter 68 forêts, avec autant de parcs et de rendez-vous de chasse. Il ne faudrait pas non plus oublier un changement très-important survenu dans la forme d'allégeance des vassaux, et introduit par Guillaume le Conquérant, dans l'intention d'affaiblir le pouvoir des barons. Autrefois, le vassal prêtait à son seigneur un serment de fidélité absolue. Il était contraint de suivre son seigneur, si celui-ci se révoltait contre le souverain, tandis que le serment qu'il prêtait au souverain contenait une réserve quant au service qu'il devait à son seigneur lige. Guillaume le Conquérant ne voulut pas accepter une formule d'allégeance ainsi limitée ou plutôt séparée. Il exigea que tous lui prêtassent serment de fidélité sans aucune réserve, et il confisqua pour cause de forfaiture les

terres du sous-vassal, voire même celles du vassal lui-même, si le tenancier suivait son seigneur lige dans sa rébellion contre le roi, le seigneur souverain de toute l'étendue du royaume.

On a quelquefois dit que la Normandie avait apporté une augmentation plus apparente que réelle au pouvoir des souverains anglais, et telle est l'opinion de M. Hume, dans son histoire. On ne peut nier que les barons normands, toujours aidés par le roi de France dans les efforts qu'ils ont tentés pour secouer le joug du Duc, ont souvent causé plus d'un embarras à leur prince, et l'ont plus d'une fois empêché de donner une suffisante attention à l'arrangement de ses affaires anglaises. Cependant, il est difficile de douter qu'il ait gagné un surcroît de pouvoir par la possession d'une si belle principauté. Souvent, il employa ses troupes étrangères à mettre directement à la raison ses barons anglais révoltés; et il est certain que le premier établissement d'une constitution, ressemblant assez à celle dont nous jouissons actuellement, n'a eu lieu qu'après que ce duché et toutes ses possessions du continent ont été enlevés à la couronne d'Angleterre.

Mais, d'un autre côté, il n'y a certainement rien de moins justifiable que l'affirmation de ceux qui prétendent qu'il n'y eut, après la conquête, aucune limite quelconque tracée au pouvoir du souverain. Le monarque était extrêmement puissant, mais il n'était pas absolu; et voilà ce qui va nous amener à nous occuper du frein principal mis à l'exercice du pouvoir royal, indépendamment de l'autorité appartenant aux grands barons, qui, dans toutes les monarchies féodales, ont toujours, plus ou moins, tenu le prince en échec; nous voulons, comme on le prévoit, parler du conseil général, dont l'intervention a toujours été reconnue nécessaire pour la confection des lois.

Cette assemblée changea de nom à cette époque et fut appelée du terme normand de *Parlement*, en latin *colloquium*, au lieu du mot saxon *Witenagemote* ou *Michelgemote*. Sous de certains rapports, sa composition subit quelques modifications, mais en apparence plus qu'en réalité. L'opi-

nion la plus probable semble être qu'avant la conquête les membres de cette assemblée étaient les prélats et les grands propriétaires allodiaux, et que les vassaux du roi n'en faisaient point partie. Mais c'est là un sujet de controverse. Ceux qui soutiennent le contraire peuvent, à tout le moins, donner comme preuve à l'appui de leur opinion l'importance considérable des vassaux de la couronne, ces puissants tenanciers *in capite*, et la probabilité que le roi, seul armé du droit de convoquer le conseil, n'aura pas manqué d'inviter ses vassaux à y assister. Quoi qu'il en soit, une chose, du moins, ne peut être révoquée en doute, c'est qu'après la vingtième année de son règne, après que Guillaume le Conquérant eut complété la féodalisation de tout le royaume, et converti les propriétaires allodiaux en tenanciers féodaux, le conseil se trouva composé d'évêques, d'abbés, et de grands barons tenanciers en chef de la couronne, lesquels étaient requis de se rendre à la cour de leur seigneur (*their lord's Court*), ou parlement, trois fois par an, aux grandes fêtes de Noël, de Pâques, et pendant l'été, qui étaient les époques fixées, avant la conquête, pour la tenue des *Gemotes*. Le nombre des membres qui assistaient à cette assemblée n'était pas considérable. D'après les dénombremens les plus exacts, il n'y avait pas dans le royaume plus de 605 barons, dont 140 étaient ecclésiastiques. La plupart d'entre eux n'assistaient jamais au parlement, à cause de leurs résidences trop éloignées. Les assemblées régulières s'occupaient probablement des choses de forme et de routine, tandis que les affaires importantes du royaume étaient réservées pour les réunions occasionnelles, que le prince convoquait lorsqu'il pensait avoir besoin de l'assistance de ses barons dans ses guerres, ou de leur consentement soit pour faire des lois, soit pour punir de grands coupables.

C'est principalement par l'intervention de ces assemblées occasionnellement réunies, quand il y avait des sujets importants à traiter, que nous apprenons à connaître la force du parlement, et que nous pouvons nous rendre compte exactement jusqu'à quel point la prérogative royale était limitée par la constitution établie. Commençons par citer

quelques-unes des circonstances les plus remarquables dont l'histoire très-imparfaite de notre constitution ait gardé le souvenir au sujet de cette intervention des parlements, et cela suffira à nous convaincre que si la conquête a beaucoup consolidé et étendu les prérogatives de la couronne, elle n'a pas, toutefois, porté une sérieuse atteinte aux fonctions et à l'autorité du grand conseil national.

Après avoir presque complètement mûri son plan de féodalisation du royaume, Guillaume le Conquérant assembla un parlement à Londres. Le pays était divisé en fiefs de chevaliers; tous les propriétaires terriens, aussi bien laïques qu'ecclésiastiques, étaient tenus d'envoyer pour chaque fief, c'est-à-dire pour chaque six cents acres de terre¹, un chevalier équipé pour tenir la campagne, et devant servir pendant quarante jours². Cet appel formait un corps de soixante mille chevaux, car il y avait soixante mille deux cent-quinze fiefs de chevaliers, dont deux mille quinze étaient dans les mains du clergé.

Une des occasions les plus certaines où l'on convoqua le parlement, fut à la mort du roi. L'ancienne forme de l'élection fut alors rétablie; mais comme, en réalité, tous les successeurs du Conquérant, à l'exception de Henri II, nous voulons dire William Rufus, Henri I^{er}, Étienne, Richard et Jean, furent tous des usurpateurs qui se substituèrent aux héritiers légitimes, l'assentiment donné à leur avènement par le conseil devint seulement la confirmation matérielle d'un mauvais titre. Ce fut ainsi que Guillaume II fut choisi, sur la demande de son père mourant, au détriment de son frère aîné Robert, qui fut laissé de côté. Étienne fut nommé sans l'intervention du parlement; mais il convoqua, peu de temps après, un synode du clergé, qui prit sur lui de disposer de la couronne. L'impératrice Maude avait été reconnue comme la plus proche héritière du roi Henri, par un parlement qui avait été tenu neuf ans avant la mort de ce prince.

1. C'est là un chiffre approximatif. Mais, comme l'obligation dépendait de la valeur des terres, il devait, à coup sûr, y avoir de grandes différences d'étendue, suivant la qualité du sol.

2. Wilkins, l. 1., Sax., 227.

A la mort de Henri II, la reine convoqua un parlement pour reconnaître Richard I^{er} et fixer le jour de son couronnement. A la mort de ce prince, Jean tint, à Southampton, un parlement qui lui donna la préférence sur son neveu Arthur, le légitime héritier de la couronne.

Il est clair qu'il ne faut attacher que très-peu de confiance à ces appels faits au parlement, pour donner une idée des formes légales de la constitution, car le pouvoir des grands barons était de telle nature qu'il fallait bien que le souverain qui voulait arriver au trône, en vertu d'un titre défectueux, se les rendît aussi favorables que possible, et il n'y avait pas pour lui de meilleur moyen, pour fortifier ses prétentions mal fondées, que d'obtenir l'assentiment d'un conseil composé desdits barons et des chefs principaux de l'Église. Il y a, toutefois, lieu de penser que c'était encore là une des principales, sinon la seule raison, qui faisait réunir le parlement lorsqu'il s'agissait de sanctionner quelques mesures politiques ou quelques nouvelles lois; et j'ai déjà eu occasion de faire remarquer à ce propos que ces appels au parlement prouvent, de la façon la plus évidente, que la constitution reconnaissait un pouvoir indépendant et même supérieur à celui de la couronne. Il est possible qu'en ayant recours au parlement, les rois usassent d'un expédient qu'ils jugeaient leur être utile, à cause de la puissance et de la richesse des barons, et qu'ils n'entendissent pas se conformer, en agissant ainsi, à un principe incontesté et fondamental de la constitution. Quoi qu'il en soit, leur recours à ces assemblées dans toutes les occasions importantes, qu'il fût question de mesures exécutives ou législatives, est un fait au-dessus de toute contestation.

Lorsqu'un prince jugeait à propos d'accorder quelques dons gracieux ou concessions à ses peuples, il semble qu'il ne crut pas nécessaire de convoquer pour cela son parlement. Cela provenait de l'ancien principe qui régissait la législation anglo-saxonne et la législation normande. La loi, c'était pour ces deux législations le décret émis par le roi. Il rendait en général ce décret sur la demande du *Witan* ou des grands lords et des prélats. Mais il pouvait l'émettre aussi

de son propre et libre mouvement, pourvu que ce fût une concession faite à la nation, laquelle devait être présumée avoir d'avance obtenu son consentement. La nouvelle constitution conserve elle-même cette forme, mais elle l'étend à tous les cas, à ceux dans lesquels le prince accorde effectivement quelque chose, comme à ceux dans lesquels c'est lui qui revendique quelque chose. C'est conformément à ce point de vue que Henri I^{er} promulgua la fameuse charte, renouvelant et confirmant les vieilles lois saxonnes, et celles du Confesseur, sans que nous sachions rien au sujet desdites lois, sinon qu'elles ont été confirmées par Henri I^{er}. C'est toutefois un point important établi dans cette charte, que tous les changements apportés par Guillaume le Conquérant aux lois d'Édouard n'ont eu lieu qu'avec le consentement des barons aussi bien que des prélats.

Le traité entre Étienne et Henri II (1153), fut ratifié dans une assemblée de prélats et de barons, qui se portèrent pour garants de la charte octroyée par Étienne. Étienne convoqua trois autres conseils, devant lesquels il consentit à confirmer tous les droits accordés à la nation par Henri I^{er}.

Les célèbres constitutions de Clarendon, par suite desquelles le clergé était soumis à la juridiction des cours temporelles, furent votées par un parlement auquel assistaient trente-sept barons et onze comtes.

En 1191, on tint un parlement pour s'opposer à l'usurpation de Longchamp, pendant l'absence de Richard I^{er}, et pour nommer un conseil de régence. En 1215, un parlement convoqué à Winchester ordonna qu'un chevalier sur dix dans le royaume serait mis sur pied et équipé par les neuf autres, afin de composer une armée capable de reprendre possession des propriétés continentales de la couronne, et le même parlement sommait tout homme du pays, sous peine d'être mis en esclavage avec de très-fortes amendes, de prendre les armes et de servir dans l'armée si l'ennemi débarquait sur le territoire. La chronique dit qu'à ce parlement assistaient les prélats, les barons et « tout le fidèle peuple de Sa Majesté, » ces derniers mots ayant seulement pour but, comme nous l'avons maintes fois démontré, d'ex-

pliquer l'assentiment de tous ceux qui n'avaient pas été convoqués. En 1212, lorsque Jean remit le royaume entre les mains du Pape, et consentit à le recevoir à titre de fief, et à lui rendre hommage comme à son seigneur lige, on convoqua un conseil de barons et de prélats, et deux évêques, neuf comtes, et trois barons signèrent ce document. Il ne paraît pas que les barons fussent disposés à méconnaître cette transaction, ni peu soucieux de ses clauses désagréables, lorsqu'elles pouvaient servir leurs desseins. Car bientôt après, ils en appelaient à ce pape Innocent, comme à leur seigneur lige, contre Jean lui-même, en faveur duquel Sa Sainteté se prononça tout naturellement.

Quoiqu'il semble avoir été compris que toutes les lois générales avaient besoin d'être consenties par le parlement, il paraît également évident, qu'en matière de taxes les limites imposées à l'autorité royale ont toujours été fort imparfaitement fixées, surtout aux premières époques de la monarchie anglo-normande. Il n'est pas encore aujourd'hui possible de décider si le prince, en établissant des impôts, commettait une usurpation de pouvoir, ou s'il usait seulement de ses prérogatives légales. Guillaume le Conquérant et ses successeurs, outre les impôts qu'ils prélevaient sur leurs vassaux, à l'occasion des mariages, des tutelles, et les amendes auxquelles ils les condamnaient dans beaucoup d'occasions, imposaient aussi beaucoup de taxes sur les foires, sur les marchés, et sur les marchandises au passage des ponts. Il n'y a pas d'ancienne loi établissant des droits de marché avec taxes pour les frais de station et d'attelage, qui fasse mention que ces droits aient été concédés par le parlement. On levait aussi des droits de douanes sur les marchandises exportées hors du royaume, et sur celles qui y étaient introduites par les ports de mer. Dans les villes, et particulièrement dans celles qui faisaient partie des domaines de la couronne, on imposait une sorte de taille, de la nature des droits d'excise; les habitants offraient alors d'entrer en composition, mais quelquefois on leur refusait cette faveur. Guillaume le Conquérant rétablit de son autorité privée le *Danegelt*, qui avait été aboli par Édouard le Confesseur, et

l'on dit qu'il trouva moyen de prélever ainsi la somme incroyable de 11 millions de livres sterling de notre monnaie. Une des clauses de la charte de Henri I^{er} mettait quelques restrictions au droit qu'avait la couronne d'imposer des amendes. Au lieu de la disposition qui mettait le coupable à la merci du souverain, comme cela se pratiquait sous le règne de son père et de son frère, ce prince rétablit le *were gelds* des rois saxons, qui fixait le taux des amendes pour chaque délit commis. Il promit aussi qu'on n'imposerait pas de nouvelles taxes, et il diminua considérablement le fardeau des charges féodales. Cependant, malgré cette charte, qui fut surtout l'une des conséquences de la faiblesse de son titre au début de son règne, il n'en leva pas moins autant d'impôts qu'aucun de ses prédécesseurs, quoiqu'on puisse induire de l'absence de toutes réclamations de la part des barons qu'il se contenta probablement d'opprimer de préférence les classes inférieures et les villes. Il prolongea aussi pendant trois, et parfois même pendant cinq ans, les vacances des sièges épiscopaux afin d'en percevoir les revenus, et souvent, au moment de leur décès, il saisissait toutes les propriétés des prélats. Comme il y avait des règles qui interdisaient le mariage au clergé, il vendait à des prix élevés les dispenses nécessaires. Désirant une fois prélever une forte somme, en mettant une amende sur le clergé des paroisses qui avait transgressé je ne sais quelle règle du droit canon, et trouvant que cet impôt ne lui avait pas assez rapporté, il leva de sa propre autorité une taxe générale sur tous les ecclésiastiques, et il donna à cette taxe le nom d'amende pour les violations qu'ils s'étaient permises contre le droit canon. Il est certain qu'avec tout son talent et toute son habileté ce prince peut figurer au nombre des souverains les moins scrupuleux et les plus tyranniques qui soient jamais montés sur le trône d'Angleterre.

Les querelles dans lesquelles Henri se trouva continuellement engagé avec l'Église, l'obligèrent probablement à mettre quelque frein à sa nature aussi violente que rusée, et l'empêchèrent d'exciter la haine générale en portant atteinte à la propriété de ses sujets. Mais son successeur, le

neros favori de tous nos faiseurs de romances, le brave Cœur de Lion fut certainement le prince le plus rapace de son temps. La vente effrontée qu'il fit des titres de comte (*Earldoms*) pour de l'argent, la remise aux Écossais des châteaux depuis longtemps tombés aux mains de la couronne afin de se procurer de larges ressources pour payer ses folles dépenses, ainsi que le rachat qu'il leur permit de faire de leur vassalité envers les souverains d'Angleterre, sont autant d'actes aussi scandaleux et aussi extravagants qu'en ont jamais pu commettre ses plus méprisables successeurs. Le régent de Burgh, qu'il laissa pour pressurer le pays pendant son absence, en 1194, passe pour avoir prélevé en deux ans une somme égale à 11 000 000 sterling de notre monnaie. Les exactions de ce fonctionnaire amenèrent la résistance des habitants de Londres et la révolte de Fitzosbert en fut la conséquence. En 1193, le conseil de régence leva pour la rançon de Richard une taxe de vingt francs sur chaque fief de chevalier, et 25 pour 100 sur tous les revenus ecclésiastiques ou laïques. Il semble que le conseil de régence ait agi, en cette circonstance, sans l'autorisation du parlement, quoiqu'il ait été, comme nous l'avons déjà dit, nommé par le parlement convoqué en 1191. En 1199, conformément à cet exemple, Jean, peu de temps après son avènement au trône, leva un impôt du septième sur le revenu des barons, comme pour les punir personnellement de l'avoir abandonné pendant sa désastreuse campagne en Normandie. Bref, si l'on en excepte le parlement de pairs temporels et spirituels tenu en 1194 à Nottingham, nous découvrons à peine un exemple de taxes prélevées par le conseil national. Cette assemblée vota un impôt sur les terres. Cependant le nombre des membres qui y assistaient témoigne à quel point les principes de la constitution étaient mal compris, et combien on faisait peu de cas de l'intervention du parlement, car on ne compta pas plus de quinze pairs présents, à Nottingham, tant laïques qu'ecclésiastiques. Il semble qu'en Angleterre comme en France on se contentait, pour lever les taxes, d'un semblant d'adhésion générale plutôt que d'un consentement réel. La différence la plus

considérable entre les deux constitutions consistait en ceci : qu'en Angleterre les lois générales semblent toujours avoir été faites dans l'assemblée nationale ou parlement, tandis qu'en France, le roi et son conseil ne faisaient pas autre chose que de faire part de leurs édits à l'assemblée générale, se tenant pour assurés de son assentiment, s'il est vrai que cet assentiment ait jamais été demandé, ce dont on n'a jamais apporté de preuves bien certaines.

Le pouvoir de la couronne par rapport à l'Église formait, en ces temps, un article très-important de la constitution. En Angleterre, comme dans tous les autres pays depuis l'établissement du christianisme, les évêques n'avaient été, à l'origine, que de simples surveillants des membres du clergé, et ne possédaient aucun bien ni pouvoir temporel, sous l'empire d'une religion dont le trait caractéristique était la pauvreté. Ils étaient élus, comme nous l'avons remarqué ailleurs, en partie par leur clergé, et en partie par les membres laïques de leur troupeau. Mais à mesure que son importance vint à s'augmenter, l'Église témoigna de plus en plus le désir d'exclure les laïques de toute participation dans de semblables choix, et un décret du concile de Constantinople, en 869, se prononça contre l'admission des votes laïques dans le choix des évêques, et contre la nomination des chapitres par décrets royaux. A la même époque les souverains témoignèrent l'envie de se mêler du choix des évêques. Quelquefois, ils employaient directement la force pour se rendre maître de l'élection; le plus souvent ils usaient des moyens d'influence. En Espagne seulement, vers 1088, le droit de nommer les évêques fut confié au souverain par une bulle d'Urbain II. En France, quoique les princes des deux premières races se soient d'abord attribué cette prérogative, ils l'ont ensuite abandonnée, au moins nominale-ment, au clergé. En Angleterre on ne niait pas le droit des chapitres, mais le roi réclamait deux importants privilèges : il prétendait que le chapitre devait avoir obtenu son consentement avant de procéder à l'élection, ce qui lui donnait la possibilité de pouvoir à l'avance recommander qui bon lui plairait; après quoi, il exigeait qu'on lui présentât le

prélat élu afin qu'il pût continuer et accepter sa nomination, ce qui lui donnait finalement un droit de *veto* sur l'élection. Dans certaines circonstances les monastères réclamaient le droit d'exclure le clergé régulier, prétention qui a toujours paru absurde même aux plus décidés avocats de l'Eglise romaine. La querelle entre Jean et la cour de Rome s'est produite à propos de la prétention qu'avaient les moines de *Christ-Church* d'élire l'archevêque de Cantorbéry, prétention qui fut admise par le Pape, sur l'appel formé auprès de lui par les deux parties. On peut dire d'une façon générale que tous les rois anglo-normands ont, en fait, présidé au choix de tous leurs évêques, quoiqu'ils ne les aient pas directement nommés. Dans certaines occasions particulières, ils faisaient appel au grand conseil des barons ou parlement, comme fit Guillaume le Conquérant lorsqu'il nomma Lanfranc, en 1070, par suite, était-il dit, du consentement des barons, probablement parce que Lanfranc était étranger, étant né à Pavie. Quelquefois ils semblent être intervenus dans ces choix sans avoir été consultés, car on nous raconte qu'ils s'étaient entendus ensemble contre un certain Guitmond auquel le roi avait offert un siège épiscopal en Angleterre, siège que Guitmond refusa sur le prétexte que le roi n'avait pas le droit d'imposer des supérieurs au clergé. Et sa réponse fut, à ce que l'on assure, si désagréable aux barons, qu'ils le chassèrent de Normandie après l'avoir empêché d'être nommé au siège épiscopal de Rouen.

Le seul exemple que nous ayons d'une diminution des privilèges autrefois possédés par les rois saxons et qu'auraient perdus leurs successeurs anglo-normands, consiste dans ce fait : que les *Earldoms* devinrent héréditaires sous leur règne, tandis qu'auparavant ils étaient seulement à vie. Cette différence était plus nominale que réelle, car les fils des comtes doivent généralement avoir eu sur le reste des barons une supériorité de puissance assez grande pour assurer leur nomination au moment de la mort de leurs pères. Mais, à supposer même qu'il en eût été autrement, on peut aisément deviner, qu'avec l'influence considérable qu'ils possédaient sur le clergé, avec le privilège qu'ils avaient de nom-

mer aux emplois judiciaires, et à toutes les fonctions exécutives, avec leurs immenses richesses territoriales, avec leurs nombreux partisans, sans parler du droit dont ils jouissaient d'intervenir dans le cours de la justice, et dans les questions de propriété par leur administration, ils ont toujours exercé assez d'influence pour contenir dans de très-étroites limites les privilèges de leurs sujets.

Il y a deux signes certains auxquels on peut reconnaître quelle est l'étendue des prérogatives royales. L'un est le pouvoir de faire les lois ou de concourir à la confection des lois qui régissent l'État. L'autre est le pouvoir de décider arbitrairement des choses, de façon à pouvoir braver toutes les lois qui sont censées exister pour le gouvernement de l'État. Dans le premier cas, il semble que théoriquement la puissance soit plus considérable, car dans tout pays, le droit de faire la loi implique le pouvoir suprême. Mais la force de la loi elle-même, et par conséquent la valeur de l'autorité législative est en réalité bien mieux attestée dans le second cas, d'autant plus que le silence de la loi devant le souverain, le place au-dessus d'elle ; et si toutes les autres prérogatives le mettent en état de la braver, il doit lui importer bien peu de n'avoir pas le droit de changer quelque chose à ses prescriptions. En réalité, le souverain peut être absolu, quoique théoriquement il soit partie intégrante d'une constitution limitée ; sans compter que si les lois existantes ne sont point obstacle à sa tyrannie, il est parfaitement indifférent qu'il soit hors d'état de les modifier de sa propre autorité par la mise en vigueur de nouvelles lois.

Si nous appliquons ces règles aux prérogatives de la couronne anglo-normande, nous aurons peu de raisons pour penser qu'elles aient été d'une nature très-limitée. Les princes qui ont régné en Angleterre depuis la conquête jusqu'à l'action de la grande Charte, ont été dans le plus stricte sens du mot, des tyrans, et le roi Etienne, si on ne veut pas l'appeler ainsi, n'a vu son pouvoir entamé que par la révolte constante de ses barons, et par les discussions qui s'élevèrent au sujet de son avènement au trône, discussions qui ont produit l'anarchie pendant toute la durée de son règne, et

qui ont jeté la désolation par tout le royaume. Non-seulement ces princes ont fait preuve de toutes les plus fâcheuses dispositions propres aux tyrans, et donné libre cours à leurs caprices déréglés, mais ils n'ont jamais cessé de donner cours aux dépens de leurs sujets à tous les penchants les plus arbitraires et les plus cruels, sans avoir jamais rencontré de résistance, ni supporté le moindre contrôle. Non content de posséder soixante-huit forêts, avec autant de vieux parcs, et une foule de droits de chasse à courre, amusement auquel, ainsi que tous les princes de sa famille, il était passionnément adonné, Guillaume le Conquérant créa une nouvelle forêt (*New-forest*), nom que le pays porte encore, avec une grande partie du beau comté de Hants, qui n'avait pas moins de trente milles carrés d'étendue. Ses fils et ses petits-fils n'ont pas procédé autrement dans d'autres districts, et cette mesure impliquait la destruction de toute propriété dans les districts ainsi confisqués ; on y rasait jusqu'au sol, les maisons des particuliers et les cabanes des paysans, on y interdisait la culture, et l'on en expulsait les habitants. Souvent ces princes prenaient l'engagement de ne plus se permettre de tels actes de dévastation, lorsqu'ils avaient quelque chose à obtenir, par exemple, lorsqu'ils se proposaient d'exciter un esprit d'hostilité contre les barons réfractaires ; mais ces promesses étaient aussi souvent violées que faites. Enfin, on arracha au roi Jean la Charte des forêts. L'effet de cette Charte fut de remettre dans l'état antérieur (*disafforest*), tous les terrains qui avaient été ainsi livrés à l'abandon depuis le temps d'Henri II, et elle empêcha la future extension d'un mal aussi intolérable. Souvent ces mêmes princes empêchaient sous des peines très-sévères les propriétaires de chasser à courre sur leurs propres domaines, ou bien, ils donnaient à quelqu'un le droit exclusif de chasser sur la propriété d'un autre¹, droit singulier qui n'a pas encore été aboli dans toutes les parties de cette île.

1. Au temps de Guillaume le Conquérant la règle était : qu'à celui qui a tué un lièvre, ou une biche, on lui creve les yeux !

Mais il nous reste à parler du plus grand des crimes de Guillaume le Conquérant, crime épouvantable, qui prouve d'une façon frappante à quel point la Constitution était peu faite pour mettre un frein aux caprices et à la cruauté des princes normands, quoiqu'ils aient été en plus d'une occasion contrecarrés dans leurs desseins par leurs nobles non moins barbares et cruels, non moins violents et désordonnés qu'eux-mêmes. Un jour il résolut d'établir une zone de désolation, une vaste étendue de pays entièrement déserts, entre ses domaines et les tribus du nord, qui lui avaient causé quelques inquiétudes par leurs excursions. En conséquence, il répandit sur les comtés du nord des bandes de soldats, avec ordre de tout brûler, de tout saccager, de ravager toutes les terres, de n'épargner ni hommes, ni bêtes. Tout le pays, entre York et Durham, fut ainsi dévasté. Plus de 100 000 personnes de tout âge et de tout sexe, qui n'étaient point des ennemis, mais des sujets, furent mises à mort ; et, un siècle après, les traces de cette affreuse désolation étaient encore visibles sur toute l'étendue de la route, pendant plus de soixante-dix milles. Quand on nous parle des despotes de l'Orient, il faut avouer que ce serait les calomnier indignement que de comparer leur conduite avec celle des princes normands. Il n'y a pas d'exemple qu'un prince de l'Orient ait ainsi traité un territoire et un peuple soumis à sa domination. Leurs ravages, quand ils en ont commis, s'exercèrent en pays étrangers et contre des nations ennemies.

Guillaume Rufus pendant son court passage sur le trône, n'a pas cessé de s'abandonner à toutes ses passions voluptueuses et à ses penchants sanguinaires, immolant les prisonniers de sa propre main, saccageant de vastes contrées pour étendre ses parcs, arrachant les yeux à ses captifs quand ils étaient d'un rang élevé, cruauté orientale à laquelle se sont livrés tous les rois anglo-normands. C'était l'éloge qu'il faisait de son avide ministre, Ralph Flambard, (« la torche dévorante ») que, pour plaire à son maître, il endurait le courroux de tout le genre humain. Ses exactions devinrent si intolérables que l'on a supposé que le coup

qui ôta la vie à Guillaume était l'inspirateur d'une vengeance particulière.

Henri I^{er} (l'écolier), ainsi que l'ont appelé des historiens flatteurs, lorsqu'il se sentit effrayé par la résistance de ses barons, se mit à suivre la politique la plus monstrueuse et la plus tyranique dont les temps modernes aient ouï parler. Il mit en usage toute la rigueur des lois, et les services de juges corrompus pour prendre en défaut et faire condamner les grands propriétaires de terre, et après avoir fait prononcer la forfaiture de leurs biens à la suite de leur condamnation, il les distribuait à des hommes de basse extraction et de mœurs odieuses. Des brigands eux-mêmes, convaincus de crimes abominables, se virent ainsi mis en possession de richesses immenses, et formèrent un fidèle corps d'alliés qu'il employait contre les barons de son royaume. Sa dissimulation était proverbiale. La violence de son caractère le faisait reconnaître pour le fils de Guillaume. Ses donjons regorgeaient de victimes ; et à sa mort, on découvrit que son cousin, le comte de Mortoil, qu'il avait depuis longtemps retenu dans un donjon, avait été privé de la vue. Pour se venger d'une satire écrite contre lui, il ordonna de crever les yeux à un prisonnier de guerre, du nom de Bane, qui était à la fois un poète troubadour et un chevalier, et cela malgré les représentations du comte de Flandre qui se prononça contre un procédé qui était aussi lâche en lui-même qu'il était contraire aux lois de la chevalerie et de la guerre. Henri n'en persista pas moins dans son cruel dessein, et la malheureuse victime périt dans un paroxysme de douleur et d'indignation.

Les princes anglo-normands ne faisaient pas seulement preuve de leur amour pour la chasse en dévastant les terres pour agrandir leurs forêts, ils promulguèrent encore un code de lois forestières, le plus cruel et le plus barbare qui ait jamais été connu des nations pouvant se vanter du moindre degré de civilisation ; toute personne habitant dans l'enceinte des forêts royales, ou qui demeuraient sur leurs bordures étaient soumises à ce code sanguinaire.

La mutilation, c'est-à-dire la perte d'un membre ou celle

de la vue était la punition ordinaire des innombrables délits commis soit pour destruction du gibier, soit pour vol de bois. Au commencement de son règne, quand ses droits à la couronne étaient contestés, Henri II avait substitué à ces peines, celles plus douces de l'amende et de l'emprisonnement ; mais quand son autorité fut établie, il ne manqua pas de rétablir les vieilles et barbares pénalités. Sa rapacité ne le céda à celle d'aucun des princes qui s'étaient succédé depuis la conquête. Pendant son règne assez long la justice fut ouvertement à vendre et à acheter, et dans maintes occasions on le vit recevoir de l'argent de l'une des parties pour reculer la décision d'un procès, tandis qu'il s'était déjà fait payer par l'autre partie pour retarder le jugement. On peut aisément convenir, sans en faire pour cela un grand éloge, qu'il fut le meilleur des héritiers de Guillaume. Mais lorsque Hume veut le représenter, comme un prince dont le caractère était presque — « sans tache, » — et lorsqu'il ajoute, qu'il ressemblait beaucoup à son « grand-père Henri I^{er}, » nous ne pouvons naturellement nous empêcher de penser à la fois à ces lois sanguinaires sur les forêts que l'un de ces princes à eu le triste courage de remettre en vigueur après avoir cédé à la voix de la nature en les abolissant, à sa façon corrompue d'administrer la justice, et à la barbare cruauté de l'autre, cruauté que n'a jamais surpassée depuis aucun des princes qui ont occupé le trône d'Angleterre. Quant à Richard, Hume lui-même, malgré tout son amour enfantin pour les rois, qui lui a été si justement reproché par M. Fox, est obligé de convenir que c'était un roi cruel, hautain, tyrannique et rapace ; et son courage semble être la seule qualité qui ait un peu racheté tant de défauts.

Je crains donc que l'accomplissement de tant d'actes tyranniques que nous avons dû signaler comme ayant caractérisé les règnes des princes normands, sans qu'ils aient jamais rencontré de résistance de la part de leurs sujets, ni provoqué aucune remontrance de la part du parlement, ne démontrent que trop à quel point l'autorité royale était forte, et combien étaient faibles les freins imposés par la constitution. Il semble qu'à la seule condition de réunir leurs

barons, dans les grandes circonstances, pour conférer avec eux sur les affaires de paix et de guerre, et pour obtenir leur assentiment aux lois nouvelles, les rois ont été parfaitement libres de faire tout ce qui leur plaisait; sous leur règne l'administration de la justice ne servait nullement de protection au peuple; les privilèges du parlement ne mettaient aucun empêchement aux cruautés, ou même à la rapacité de ces princes.

Il est parfaitement certain que si de tout temps il y a eu en Angleterre une législature dont le roi faisait simplement partie intégrante, et si on peut faire remonter jusqu'à l'antiquité la plus reculée les bases historiques sur lesquelles notre gouvernement s'est graduellement élevé, cependant il est également vrai, qu'en ce qui touche le pouvoir des souverains anglo-normands, il n'était pas, en réalité et quant à la pratique, inférieur à celui de leurs contemporains les souverains de France et d'Angleterre, et que pour ce qui est des droits et des libertés du peuple il n'en était pas tenu plus de compte chez nous que chez nos voisins de France et d'Allemagne. On peut même dire que le pouvoir des barons, qui formait le seul contre-poids efficace aux prérogatives royales, était sans comparaison beaucoup plus amoindri et effacé en Angleterre que parmi les monarchies du continent. Il n'y a pas une invention de l'amour-propre national qui soit moins fondée, que celle qui voudrait nous représenter nos ancêtres comme jouissant de plus de liberté, et leurs souverains comme exerçant une autorité plus limitée que celles qui étaient en usage dans les monarchies féodales des autres nations.

CHAPITRE XXIV.

GOUVERNEMENT DE L'ANGLETERRE. — FONDATION DE LA CONSTITUTION ACTUELLE.

L'histoire de notre ancienne constitution, jusqu'au moment où nous l'avons racontée, semble entièrement démontrer une chose vraiment essentielle quant à sa forme : la simple existence d'un corps législatif tout à fait indépendant du souverain, quoique admis à prendre part à la confection des lois, et dans de certaines occasions extraordinaires consulté sur des questions de guerre et de finances, n'avait pas suffi à assurer la liberté du pays, ni à fixer des bornes un peu précises à l'exercice de l'autorité royale.

Pour atteindre à ces grands objets des gouvernements libres, il est absolument nécessaire : 1° que toute assemblée nationale soit composée de personnes appelées à y siéger en vertu de leur propre droit, ou du moins, à tout autre titre qu'une simple convocation, dont le roi peut toujours se dispenser ; 2° il n'est pas moins essentiel que cette assemblée soit convoquée régulièrement, ou du moins que les attributions de l'autorité royale et la situation du monarque soient de telle nature qu'il soit impossible pour lui de ne pas convoquer l'assemblée nationale ; 3° il n'y aura pas d'obstacles sérieux mis au pouvoir du prince, si alors même qu'elle serait assurée d'être convoquée, l'assentiment officiel de l'assemblée nationale n'est pas indispensable pour toutes les mesures d'importance, et si le souverain n'est pas tenu d'observer toutes les lois du royaume. Enfin la sûreté des intérêts publics et les libertés ne sont qu'imparfaitement garanties si, dans l'une des assemblées au moins, les membres ne doivent pas leurs sièges dans ladite assemblée aux suffrages

d'une partie très-considérable de la communauté, et ne sont pas choisis dans le sein de la communauté prise en masse, de façon à avoir les mêmes intérêts que le reste de leurs concitoyens. La Couronne peut être limitée dans sa puissance ; le Parlement peut jouir d'importants privilèges ; on peut obtenir de sérieuses garanties, que le bien général servira de guide au gouvernement dans son administration ; rien cependant ne saurait empêcher la machine de fonctionner de manière à favoriser les intérêts particuliers de certaines classes de la communauté, si ces classes composent exclusivement l'assemblée nationale, parce que les délibérations de ce corps inclineront toujours à favoriser les intérêts des membres dont il se compose.

Il faut se garder d'oublier un instant ces principes fondamentaux, pendant que nous sommes en train d'examiner l'ancienne forme du gouvernement anglais ; autrement nous courrions risque de nous laisser abuser par le seul mot de « parlement » et de nous imaginer que par le seul fait qu'il y eut toujours en Angleterre un Conseil national, il y a toujours eu aussi une libre constitution. Il ne saurait y avoir de plus grossière erreur. Au temps où Guillaume ravageait le Hampshire pour en faire un terrain de chasse à courre, le Yorkshire et le Durham pour assurer ses conquêtes ; et lorsque ses successeurs imitaient à leur tour son exemple dans tout ce qui concernait la satisfaction de leurs fantaisies ; lorsqu'ils emprisonnaient dans leurs donjons d'Angleterre ou de Normandie les grands seigneurs qui les avaient offensés, ou leur faisaient arracher les yeux à la façon des Sultans de Perse ou d'Égypte ; lorsqu'ils mettaient au même prix la vie d'un homme et celle d'un cerf ; quand ils faisaient couper les membres au paysan qui avait osé tuer un daim ou un lièvre traversant leurs champs de blé, sous les détestables tyrans, qui méritaient si bien ce que disent d'eux les Chroniques du temps — « Qu'importe que le riche pleure et que le pauvre murmure ? celui-là doit suivre le roi qui veut acquérir domaines et richesses : » — tous ces tyrans, dis-je, n'auraient jamais essayé de faire une loi sans réunir un parlement afin d'obtenir le consentement des prélats et des barons.

Rien ne prouve mieux la folle puérilité de ceux qui, par esprit de parti ou de vanité nationale, ne se font pas scrupule d'affirmer qu'à toutes les époques de son histoire l'Angleterre a joui d'une libre constitution, par cela seul qu'elle possédait un parlement.

Les quatre conditions nécessaires d'un gouvernement parlementaire réel et efficace, à savoir le droit pour ses membres de siéger en toute indépendance — l'assurance d'être convoqués régulièrement, — la nécessité d'être toujours consultés et la qualité de représentants de l'ensemble de la communauté, voilà ce que nos ancêtres n'ont pu obtenir que peu à peu dans le cours des siècles, à mesure que notre constitution devenait de plus en plus parfaite. Les fondements de cette constitution furent cependant jetés à une époque assez reculée, lorsque les barons entrèrent en lutte contre les violences du roi, et lorsqu'ils découvrirent que la manière la plus sûre de faire obstacle à ses empiétements et d'assurer leurs propres droits n'était pas d'entrer en guerre contre lui, mais de l'obliger à les convoquer à des assemblées nationales dont ils formaient la portion la plus importante par suite de leur influence dans le pays, quoique moins considérable, il est vrai, que celle du clergé sous le rapport du poids de l'autorité personnelle. Ce premier pas se fit sous le règne de Jean, et les autres, d'une importance presque égale, s'accomplirent graduellement à la même époque.

La cause immédiate du conflit entre Jean et ses barons est extrêmement insignifiante. Dès le début de son règne, il était devenu l'objet du mépris général à cause de sa faible conduite qui fit perdre la Normandie à la couronne, et les barons ne voulurent jamais consentir à l'aider dans ses efforts pour la recouvrer. Ainsi que nous l'avons vu (chap. xxiii) il avait prélevé sur eux pour cause de désaffection des impôts considérables, le septième, dit-on, de leurs propriétés personnelles, sous prétexte de les punir de leur mauvaise conduite à son égard. Le cruel assassinat de son neveu le prince Arthur, avait excité partout la plus grande horreur, et sa conduite générale était celle d'un débauché, d'un lâche, et d'un tyran sanguinaire. Les barons formèrent

entre eux une association ; et ils tinrent conseil à Saint-Albans en 1214, sous la présidence du grand justicier, lorsque, sans le concours du roi, ils publièrent à nouveau la charte de Henri I^{er}, et menacèrent de mort les officiers du roi s'ils osaient outrepasser en quoi que ce soit les limites de leur autorité légale. Peu de temps après, ils tinrent un second conseil, à Saint-Paul, dans Londres, et s'engagèrent par serment à se soutenir les uns et les autres à la vie et à la mort, et d'employer toute leur fortune à obtenir le redressement de leurs griefs. Après de vains efforts pour jeter la division parmi eux, Jean fut, dans le courant de l'été suivant, obligé de céder à leur demande en octroyant la grande charte et celle dite des Forêts, qui avait pratiquement presque la même importance que la première.

Les barons, en commençant leur long conflit contre le tyran, avaient trouvé nécessaire de se concilier le peuple, et s'assurer son appui pour le cas où les choses en viendraient jusqu'aux extrémités de la guerre civile. C'est pourquoi ils firent d'eux-mêmes à leurs propres vassaux les mêmes concessions que, pour leur compte, ils réclamaient du roi, et c'est ainsi que les oppressions se trouvèrent singulièrement mitigées, tant en ce qui les concernait eux-mêmes comme tenanciers en chef de la couronne, que par rapport à leurs sous-tenanciers. Les demandes d'assistance pour le roi, comme pour les autres seigneurs féodaux, furent restreintes aux trois circonstances suivantes : lorsque leur fils aîné était reçu chevalier, lorsqu'ils mariaient leur fille aînée, et s'il s'agissait de leur rançon comme prisonniers de guerre. Pour toutes les autres demandes de subsides, il fallait un vote du Parlement. Les ministres du roi furent dépouillés de la juridiction au moyen de laquelle ils avaient jusqu'alors prélevé arbitrairement des amendes pour délits, lesquelles amendes étaient destinées à remplir les coffres du roi. Ses officiers ne furent plus autorisés à prendre les provisions qu'on ramassait partout pour son usage, quand il voyageait à travers le pays, et qu'on appelait du mot de « *purveyance*. » On déclara qu'il ne dépendrait plus du roi de refuser ou de retarder de rendre justice à ses sujets, encore moins de la

vendre au plus fort enchérisseur, comme Henri II n'avait pas eu honte de le faire. Les juges durent, à partir de cette époque, faire des tournées dans tout le pays à des époques fixes. On stipula expressément qu'aucun homme libre ne pourrait être emprisonné ni ses biens saisis, sinon après condamnation prononcée par un jury composé de ses pairs, et conformément aux lois du royaume. Mais la clause la plus importante de la grande charte, relativement à la forme du gouvernement, était celle qui regardait la convocation du Parlement. Cette clause qui défendait de lever aucun subside sans le consentement du conseil exigeait que ce conseil fût composé des archevêques, des évêques, des abbés, des comtes et des grands barons de la couronne, lesquels devaient être tous individuellement convoqués par un édit du roi, et les autres tenanciers *in capite* de la couronne devaient être convoqués en masse par les shérifs des comtés. Il fallait les prévenir quarante jours à l'avance, et l'édit de convocation devait indiquer les principaux objets des prochaines délibérations. Il est à remarquer que ce dernier point si important ne faisait pas partie des réclamations primitives des barons et qu'il fut plus tard passé sous silence dans la charte qui fut octroyée ensuite par Henri III. On peut raisonnablement soupçonner que les barons faisaient peu de cas de cette clause. Ils étaient obligés de suivre la cour du roi, car c'était une charge qui faisait partie de leurs obligations féodales; et le but principal de ladite clause était que ceux qui négligeaient de se présenter, lorsque le Parlement était convoqué, étaient liés, quoique absents, par les résolutions de ceux qui avaient assisté au conseil. Il faut de plus remarquer que cette clause se rapporte uniquement à une seule espèce de conseil, celui qui serait réuni pour accorder des aides ou des subsides à la couronne. Mais, d'un autre côté, l'insertion de cette clause prouve suffisamment l'importance plus grande que l'on commençait à attacher aux matières d'impôt. Nous avons vu dans notre dernier chapitre avec quelle irrégularité on exerçait ce droit de lever les impôts, et combien rarement les princes anglo-normands avaient recours au Parlement pour lever des subsides extra-

ordinaires. La perte de beaucoup de possessions normandes, surtout pendant les guerres civiles d'Étienne et de Maude, et l'abandon par Jean de ses domaines de Normandie avaient tellement appauvri la couronne, qu'elle était, plus que par le passé ; obligée d'avoir recours à des subventions extraordinaires, et c'est pour cette raison qu'on avait jugé à propos d'insérer dans la charte la clause dont il est question.

C'est une autre et très-importante preuve de l'augmentation des richesses dans les villes et les ports du royaume, que leurs privilèges et leurs libertés se trouvaient désormais garantis par un article spécial de la charte, de telle façon que le roi ne pouvait plus, à l'avenir, mettre légalement des droits de douanes, ni des impôts, sur les marchés des villes ou sur les marchandises importées par mer.

La charte des Forêts déclarait que toutes les terres confisquées pour faire partie des forêts royales, depuis l'avènement au trône de Jean, seraient ouvertes à tout le monde, et que dans chaque comté on nommerait douze chevaliers pour s'informer des abus forestiers, et abolir tous les usages illégaux qui s'étaient introduits et pour examiner en même temps la conduite des shérifs et celle des officiers inférieurs de la couronne.

Afin d'assurer l'exécution de la grande charte on fit un pas de plus d'une extrême importance : non-seulement on remit pour deux mois la Tour de Londres aux mains des barons, mais on désigna parmi eux, sans limitation de temps, vingt-cinq membres autorisés à faire, sur la moindre plainte, des remontrances au roi, et munis de pouvoirs pour entrer en guerre contre lui, s'il ne faisait pas justice à leurs réclamations. Tous les habitants du royaume étaient tenus de leur jurer obéissance, et le pouvoir exécutif était, en réalité, remis entre leurs mains. Rien ne saurait témoigner plus clairement à quel point toutes ces mesures avaient le caractère révolutionnaire. Aussi Jean, dès qu'il vit les barons se disperser, s'empressa de rallier ses troupes, de ravager tout le pays, et ne rencontrant aucune résistance de la part de la ligue, il aurait, à coup sûr, effacé tout souvenir de la façon dont il avait dû céder à Runnimède, si les

barons incapables de lutter contre lui n'avaient appelé en Angleterre le prince Louis, fils du roi de France, et ne lui avaient remis la couronne ; et ce prince était en train de la défendre, lorsque la mort de Jean et l'habile administration du régent Pembroke mirent les barons en état de lui infliger une terrible défaite, et de rétablir l'indépendance du royaume.

La première démarche du régent pendant qu'il préparait cette importante opération fut de réunir un grand Conseil ou Parlement, auquel assistèrent tous les prélats et abbés, quelques barons et plusieurs chevaliers. La grande charte fut renouvelée et confirmée avec quelques omissions, entre autres celle qui autorisait la résistance, celle qui regardait les convocations au Parlement, et celle qui avait trait aux abus forestiers. Mais ces divers articles furent expressément réservés pour être examinés dans une assemblée tout à fait complète. Une autre confirmation de la charte fut encore promulguée peu après. Quelques années plus tard, Henri convoqua un Parlement pour lui accorder des subsides, que l'on commença par lui refuser, mais qui lui furent ensuite concédés à cause d'une menace d'invasion de la part de la France. L'assemblée consentit à un impôt du quinzième de la propriété personnelle, mais elle mit pour condition expresse la ratification des deux chartes. Malgré les deux confirmations antérieures, les officiers du roi ne mirent guère en pratique les articles de ces chartes. Pendant les règnes des rois Plantagenets jusqu'à Henri VI, elles ne furent pas renouvelées moins de trente-cinq fois, et toujours dans la même forme qui avait été adoptée pendant la neuvième année du règne de Henri III. Ce roi avait de continuels besoins d'argent et il confirma les deux chartes jusqu'à six fois. Dans une ou deux occasions il fut même obligé de s'engager par serment à les observer religieusement.

On ne connaît que trop tous les malheurs qui lui arrivèrent. En 1258 un Parlement qu'il avait réuni à Westminster et auquel assistaient les barons se réunit en armes, et réclamant le redressement de ses griefs, le contraignit à remettre la plus grande partie de ses prérogatives royales à une com-

mission de pairs laïques et ecclésiastiques qui seraient nommés par un parlement que l'on proposait de réunir le plus tôt possible à Oxford. Ce parlement qui est connu dans l'histoire sous le nom de parlement des fous (*mad parliament*) déposa officiellement la loi, et remit le droit de représentation à douze personnes, et décréta que les parlements se réuniraient trois fois par an. La victoire remportée par Simon de Montfort à la bataille de Lincoln lui servit à usurper le trône, et dans l'année 1264, il réunit un parlement qu'il espérait devoir être favorable à ses desseins. Les édits de convocation ne s'étendirent pas seulement aux prélats, aux abbés, aux barons qui avaient été choisis comme étant connus pour être de ses partisans. Il convoqua aussi quatre chevaliers à élire par le tribunal de chaque comté, et deux députés par cité et ville bourgeoise. Les petits barons et les francs-tenanciers avaient, suivant toute probabilité, depuis quelque temps déjà, l'habitude d'envoyer deux ou quatre personnes de leur ordre pour assister au conseil, et d'épargner ainsi aux francs-tenanciers des ennuis et de la dépense, mais il paraît que ce fut cette fois la première circonstance dans laquelle les villes envoyèrent des représentants. Je suis entré dans tant de détails sur cette question controversée au chapitre VII de cet ouvrage, qu'il n'y a pas lieu de reprendre ici cette discussion. Mais il faut cependant remarquer que si l'origine de la représentation des bourgeois de nos villes est ainsi fixée, nous n'en restons pas moins dans une complète obscurité sur la manière dont les représentants étaient choisis. Les francs-tenanciers choisissaient leur représentant dans les cours de comté ; nous ne savons pas comment les habitants des villes choisissaient les leurs.

Dans ce même chapitre dont je viens de parler tout à l'heure, j'ai eu occasion de tracer l'histoire primitive de notre Parlement, ainsi composé pour la première fois comme il l'a toujours été depuis. Il semble que pendant le règne entier d'Edouard I^{er}, et jusqu'au dernier moment, quoique les cités et les villes fussent convoquées, cependant leurs membres ne siégeaient pas régulièrement, excepté lorsqu'il était question de les imposer. Tel est du moins le résultat de

l'examen attentif auquel je me suis livré au sujet des décrets et des édits de convocation. Les villes qui les premières ont reçu des mandats de convocation ont été, suivant toute probabilité celles qui faisaient partie des domaines royaux, parce qu'elles étaient dans une situation assez analogue à celles des tenanciers en chef de la couronne. Pour les détails de la question qui regarde l'origine de la représentation et l'histoire primitive ainsi que les particularités propres au parlement écossais, il nous faut renvoyer le lecteur au chapitre VII, dans lequel pour les raisons que j'ai indiquées à ce moment, j'ai jugé nécessaire de traiter par anticipation une partie du sujet qui appartient naturellement à la présente discussion.

Le pas le plus important que l'on ait fait dans ces temps-là sur l'établissement d'une constitution parlementaire, c'est la constitution arrachée à Édouard I^{er} vers la fin de son règne. Nous avons vu que la clause de la grande charte du roi Jean, qui interdisait à la couronne de lever aucune taxe ou subside qui n'avait pas été accordé par le Parlement, avait été immédiatement effacée dans les confirmations postérieures données au temps de Henri II, et que l'on opprima plus que jamais le peuple à cette époque par des levées continuelles d'impôts. Les revenus territoriaux de la couronne avaient été considérablement diminués; le nombre des hommes enrôlables pour le service militaire avait énormément décru par suite de la négligence des officiers de recrutement, et l'indiscipline des milices féodales ayant rendu leur emploi incommode au souverain, il avait pris des mercenaires à son service, ou traité à prix d'argent avec les barons pour avoir à sa disposition des troupes qu'il soldait de ses deniers. C'est ainsi que par suite de ses guerres constantes dans le pays de Galles, en Écosse et en France, Édouard éprouva le besoin de recourir à des subsides extraordinaires, et pour les obtenir il lui fallait bien s'adresser au Parlement. Durant les trente-quatre premières années de son règne il ne le réunit pas moins de douze fois dans ce dessein, et il obtint ainsi vingt et une concessions d'impôt (*grants*) de la part des membres laïques du Parlement, et cinq de la part du clergé,

c'est-à-dire que les premiers lui accordèrent ainsi la valeur de presque toute la propriété personnelle du royaume. Quant au clergé, il lui avait abandonné à peu près tout le revenu d'une année. Cependant ses besoins étaient encore pressants, et pour les satisfaire, il n'hésita point à recourir aux moyens les plus violents, toutes les fois que le Parlement refusait de lui accorder des subsides. De sa propre autorité il leva maintes fois des droits de taille personnelle, et des impôts de quotité (*per centage*) sur toutes les propriétés de son royaume. Tous ses prédécesseurs avaient maintenu le droit qu'ils avaient d'agir ainsi. Jean avait envoyé des cours de justice ambulantes dans tout le pays pour faire déclarer sous serment par les baillis la valeur des biens territoriaux et des rentes appartenant aux propriétaires de leurs districts. Henri avait donné la même enquête à faire à quatre chevaliers de chaque comté, et les avait fait choisir par les juges de paix. Chaque personne devait déclarer la valeur de son bien, et celle de la propriété de ses deux plus proches voisins; et un jury de douze personnes avait charge de prononcer en dernier ressort, si la déclaration était contestée. Édouard avait, de la même façon, envoyé des commissaires dans tous les pays pour vérifier et lever le montant des tailles, aussi bien celles qui avaient été accordées et celles qu'il avait, plus rarement, imposées de sa propre autorité; et l'oppression et la corruption de ces commissaires étaient une cruelle aggravation aux maux du peuple. Mais lorsqu'il rencontra de la résistance de la part du Parlement, il ne se contenta plus de lever des tailles à la façon de ses prédécesseurs; ses expéditions continuelles lui rendirent nécessaire de recourir à de nouveaux subsides; et heureusement pour les libertés du pays il dut avoir recours à des procédés encore plus vexatoires, et le remède provint de l'excès même du mal. Il préleva arbitrairement des droits sur l'exportation de la laine, et il obligea les marchands à lui prêter une somme égale à la valeur entière de la quantité de laine qu'ils avaient embarquée sur les vaisseaux; plus d'une fois même il saisit toutes leurs laines et tous leurs cuirs, et les vendit pour son propre compte. Il fit de nouvelles violences contre les propriétaires, saisissant

leurs troupes, donnant des ordres aux shérifs pour faire des provisions de fournitures et de grains pour son armée. Un esprit de résistance s'éleva partout à la suite de ces empiètements abusifs dont on n'avait pas vu l'équivalent sous le règne de ses prédécesseurs, et les barons, ayant à la tête Bohun et Bigod, intimidèrent si bien les officiers du roi qu'ils mirent un terme aux excès que ceux-ci faisaient en son nom. Édouard, alarmé par les démarches des deux comtes, fit sa paix avec le clergé, tâcha de se mettre bien avec les citoyens de la cité de Londres par quelques discours flatteurs, et s'embarqua pour le continent. Mais peu de temps après il ordonna une levée considérable d'impôts sur le clergé, et le fit ainsi se réunir avec le peuple pour embrasser tous ensemble la cause des deux comtes. Le conseil nommé pour assister le Prince de Galles pendant la régence prit le même parti; alors Édouard fut, bien contre son gré, obligé de confirmer très-solennellement les deux chartes, avec cette addition importante : que, dorénavant, aucun subside, ni droit de taillage ne serait prélevé que d'accord avec le Parlement, c'est-à-dire les prélats, les barons, les chevaliers et les bourgeois du royaume; que la couronne ne pouvait faire aucune saisie de laines, de cuirs ou de quelque marchandise que ce fût, ni leur imposer aucun droit; que tous les droits de douane ou les pénalités contraires à la charte et à cet article additionnel seraient considérés comme nuls; que la charte, ainsi amendée, serait lue deux fois par an dans toutes les cathédrales, et que toute personne qui en violerait les clauses serait excommuniée.

Édouard s'efforça, peu de temps après, de se dérober à la force de l'obligation qu'il avait ainsi contractée, et y ajouta une clause qui réservait tous les droits de la couronne. Lorsque cette restriction fut proclamée, elle souleva une si grande clameur dans la cité de Londres que le roi en fut de nouveau effrayé et rétracta cette restriction inqualifiable. L'année d'après, en 1300, comme on se plaignait dans le Parlement que les chartes octroyées demeuraient sans exécution, il fut obligé d'accorder un article additionnel qui déclarait que la charte serait lue quatre fois par an dans les

cours des shérifs, et que dans chaque comté les francs-tenanciers choisiraient trois chevaliers, ayant commission, de la part du roi, de punir sommairement toutes les violations de la charte qui n'auraient pas déjà été atteintes par la loi. Deux ou trois ans plus tard, il n'en viola pas moins ouvertement les nouvelles lois ainsi passées, en levant sans opposition des droits de taille et des taxes par tête. Il en appela aussi au pape pour être relevé des obligations qu'il avait contractées ; mais quoiqu'il ait obtenu une bulle qui déclarait nulles toutes les concessions qu'il avait faites, parcequ'il avait su habilement prétexter qu'elles étaient contraires aux droits légitimes de la couronne et qu'elles mettaient en danger les anciens droits de ses sujets ; il n'osa pas toutefois se risquer à en faire usage, de sorte qu'à sa mort, deux ans après, il laissa en pleine vigueur, comme loi reconnue du royaume, le fameux statut qui interdisait de lever aucune taxe sans le consentement du Parlement.

Quoiqu'il faille bien avouer que les articles de cette charte, ainsi confirmée pour la dixième fois, et la clause importante qui y avait été ajoutée, ne furent que très-imparfaitement observés, qu'ils furent même si souvent violés qu'on eut continuellement besoin de les faire renouveler avec des garanties particulières, et cela jusqu'à quinze fois dans le règne suivant, en ne parlant que de celui-là, cependant il n'en est pas moins certain que ce fut un grand avantage pour le gouvernement constitutionnel et pour les droits du peuple d'avoir à citer le texte positif d'un traité passé avec la nation, et ainsi de pouvoir s'appuyer dans les conflits avec la couronne sur les dispositions écrites d'une loi solennelle et universellement connue. Le prince qui, désormais, levait des sommes d'argent sans le consentement du Parlement, ou qui convoquait un petit nombre de barons ou de bourgeois placés sous sa dépendance, au lieu de faire appel à tous les lords et aux communes, jouait ouvertement un rôle illégal et violait manifestement une loi connue de tous, déjà établie et qui était considérée comme la base même de la constitution du royaume. Dorénavant, le souverain pourrait-il encore violer les lois

avec impunité, ou bien serait-il arrêté par la crainte de rencontrer une énergique résistance à ses actes d'oppression ? C'est là une question qui devait dépendre à chaque instant du caractère de ses sujets, des forces qu'il pouvait avoir à sa disposition, de son habileté à se ménager l'appui d'une des classes de la population pour l'opposer aux autres, du courage et du patriotisme des divers parlements et de leurs chefs populaires, par-dessus tout des qualités personnelles du prince lui-même et de l'influence acquise sur le pays par une sage et heureuse conduite de ses affaires. Mais on ne peut mettre en doute qu'il était maintenant assuré d'être, suivant les circonstances, tantôt contenu dans la poursuite de ses projets illégaux, tantôt empêché dans leur exécution et parfois même puni, s'il osait s'aventurer trop loin. La partie la plus importante de la nouvelle loi d'Édouard était celle qui renouvelait les garanties déjà accordées un siècle auparavant, mais presque aussitôt mises de côté, avec la reconnaissance précise du pouvoir du Parlement et la grave addition de la représentation des bourgs et des comtés. Nous pouvons réellement dire que c'est de cette époque que date la constitution de notre Parlement tel qu'il est aujourd'hui établi. Et quoique le corps de nos représentants ait eu plus d'une fois à combattre pour ses privilèges, quoiqu'il ait trop souvent cédé sans dignité à l'oppression, quoiqu'il ait, en maintes occasions, montré un fâcheux penchant à céder à la cruauté et à l'injustice, et témoigné une certaine disposition à devenir le complice de pareils actes, il faut cependant convenir, qu'à parler d'une façon générale, il a depuis, même à la fin du treizième siècle, formé une partie substantielle et efficace de la constitution de ce royaume, et que la monarchie anglaise a revêtu depuis lors ce caractère de monarchie mixte qu'elle garde encore aujourd'hui. Les grandes lignes étaient tracées. Les détails d'ombres et de lumières n'y ont été mis qu'après cette époque.

La nation anglaise est tenue de garder pieusement en grande vénération le souvenir des hommes vertueux et pleins de courage qui ont ainsi jeté les fondements d'une constitution à laquelle elle a tant de raisons d'être attachée. La con-

duite des barons sous le règne de Jean est au-dessus de tout éloge, car elle fut empreinte d'autant de modération et de sagesse que de fermeté de dessein et de mépris de tout danger personnel. Ils n'avaient pas plutôt tenu leur assemblée à Saint-Albans et proclamé la charte de Henri I^{er}, que le tyran, débarquant avec ses forces étrangères, avait marché contre eux pour faire dans leurs États des exécutions militaires, et tirer de leurs personnes une vengeance signalée. Le cardinal Langton, le primat, qui bien qu'imposé au royaume par la domination papale, s'était toujours montré un vrai patriote, arrêta un peu ses progrès par ses vives remontrances, et par sa menace d'excommunier tous ceux qui prendraient part à une telle guerre, aussi longtemps que la voie légale de citer les coupables en jugement restait ouverte à la couronne. Il encouragea ensuite les barons, au conseil de Saint-Paul, à insister pour le maintien de la charte de Henri, et les excita par son éloquence persuasive à s'engager entre eux par le fameux serment qu'il leur fit prêter entre ses mains de mourir tous plutôt que d'abandonner leur juste réclamation. Il avait déjà forcé Jean à promettre l'octroi de cette même charte, appelée alors loi du Confesseur, comme une condition du retrait de l'excommunication. Une seconde fois encore, à l'assemblée de Bury Saint-Edmunds, il agit si puissamment sur les barons par son éloquence qu'il leur fit jurer à l'autel qu'ils ne cesseraient point de faire la guerre au roi jusqu'à ce qu'il leur eût accordé leurs demandes. Il y a plus : lorsque Jean, pour se gagner la faveur du clergé, lui accorda comme dernier expédient une charte par laquelle il abandonnait son droit à la nomination des évêques, déclarant que tous les choix, même ceux qu'il n'aurait pas approuvés, seraient validés, s'engageant, en outre, à conduire une armée en Palestine, et à prendre lui-même la croix en gage de sa pieuse résolution, le primat en fut si peu ébranlé, et se laissa si peu prendre à de pareilles ruses, qu'il adhéra plus que jamais au parti des barons, et obtint même du roi de se faire le porteur de propositions d'accommodement, et plus tard, lorsque le saint-père lui commanda de céder, il refusa positivement, malgré les in-

junctions papales, d'excommunier les barons, et menaça, tout au contraire, d'excommunier les troupes étrangères de Jean si elles n'étaient pas promptement licenciées.

Mais comme toute la conduite du pape dans cette importante affaire fut tout à fait inexcusable, pour ne pas dire méprisable, et comme son successeur au temps d'Édouard n'a pris aucune part à la résistance des barons, les partisans de l'Église romaine sont aussi peu fondés à réclamer pour elle une part dans les mesures qui arrachèrent la grande charte à Jean, que dans les efforts efficaces qui, sous le règne suivant d'Édouard, lui donnèrent enfin sa véritable signification. Par conséquent, rien de plus absurde que la raison du docteur Lingard, quand il veut mettre sur le même pied le cardinal Langton et les barons de Runnimède, ou quand il affirme que l'archevêque de Winchelsey fut, aussi bien que les comtes de Norfolk et d'Hereford, l'un des auteurs de la grande charte. Il passe légèrement sur le mérite de la conduite du cardinal Langton qui s'est vaillamment opposé aux empiétements de la cour de Rome aussi bien qu'à ceux du tyran domestique, qui a bravé l'indignation du Vatican, et refusé de mettre à exécution ses menaces, qui a fait usage de ses foudres contre Jean et ses mercenaires étrangers, et qui a montré un si noble dédain de son ordre et de ses intérêts particuliers, que la charte menteuse concédée en faveur du clergé demeura sans plus d'action sur lui que n'en avaient eu les menaces d'Innocent, et celles de son vassal¹. Winchelsey, au contraire, fut toujours ligué avec

1. Je me tiens pour assuré que c'est ainsi qu'il faut envisager la conduite de Langton, malgré les soupçons qui pèsent sur lui parce qu'il a été employé par Jean après l'octroi de sa charte du 15 juillet en faveur de l'Église. Il est certainement vrai que Jean offrit de le donner ainsi que l'évêque d'Ély et le comte de Pembroke pour garant aux barons de la promesse qu'il leur avait faite en janvier de répondre à Pâques à leurs demandes. Au mois d'avril il prit aussi part à la mission des comtes de Pembroke et de Warenne. Mais son refus d'excommunier les barons, ses menaces d'excommunier les troupes étrangères, et la lettre du pape en date du mois de mars qui insinue qu'il était un des fomenteurs de la querelle, semblent décisifs en sa faveur, sans compter que jusqu'à la fin de son règne le tyran persista à le suspendre de son siège épiscopal.

Boniface VII; il en obtint la bulle contre les empiètements laïques, il prit position derrière ce rempart dans la défense des revenus de l'Église; à Westminster, il se laissa attendrir par les discours et par les larmes d'Édouard, tout aussi bien que la simple populace à laquelle ce prince habile fit appel contre ses barons; on le vit entièrement désarmé par l'ordre immédiatement donné, à l'imitation du roi Jean, mais si complètement dédaigné par Langton, de protéger le clergé dans la jouissance de tous ses biens, et à partir de ce moment Édouard le prit en faveur, le nommant tuteur du jeune prince, et membre du conseil de régence pendant son absence. On a beaucoup vanté sa conduite dans ce conseil. Mais quel en a été le mérite? Sur le refus que firent les barons de se rendre au Parlement à moins que l'on ne confiât à leur garde les portes de Londres, Winchelsey opina pour qu'on se rendît à leur réclamation, ce qui était manifestement contre son devoir comme étant le principal conseiller du régent. Il paraît avoir toujours joué le rôle d'un conseiller intime, uniquement guidé par la considération des avantages de son ordre; et tout le mérite du grand changement dont nous venons de rendre compte revient aux barons, aux marchands et à leurs chefs, Bohun de Hereford, et Bigod de Norfolk¹. Tout le clergé se conduisit comme son primat. Les concessions d'Édouard les fit passer de son côté, et ils abandonnèrent les barons et le peuple. Au moment de s'embarquer, oubliant ses concessions, il donna ordre de lever un lourd impôt sur leur propriété personnelle. Aussitôt ils l'abandonnèrent à leur tour, et prirent de nouveau parti avec le pays.

1. La réponse à la lettre d'Édouard, quand celui-ci lui ordonna de le suivre au dehors comme commandant en chef est bien connue. « Par le Dieu Éternel, seigneur comte, avait écrit Édouard, vous viendrez, ou vous serez pendu. — Par le Dieu Éternel, seigneur roi, je ne viendrai pas, et je ne serai point pendu. » Le primat et son clergé se contentèrent de le prendre sur un ton un peu plus bas. Ils prièrent les commissaires envoyés par le roi de lui représenter qu'ils avaient un chef spirituel aussi bien qu'un chef temporel, et qu'il leur fallait avoir d'abord son consentement avant de payer l'argent qui leur était demandé; et ils ajoutaient : « Nous n'osons pas parler au roi nous-mêmes. »

Tandis qu'Édouard s'est justement attiré les plus grands éloges de la part des hommes de loi pour les changements considérables qu'il a introduits dans notre jurisprudence, il nous faut cependant faire observer que les deux plus notables changements dont il a été l'auteur ont été conçus, il ne suffit pas de dire dans des sens différents mais diamétralement opposés. Le pouvoir des barons et de tous les propriétaires fonciers se trouva extrêmement accru par le fameux statut « *de donis* » qui leur donnait la faculté d'hypothéquer leurs propriétés, et qui prêtait ainsi une grande force à l'aristocratie territoriale. Mais les restrictions mises à l'aliénation des biens d'Église par les lois sur la mainmorte tendaient à restreindre singulièrement le pouvoir des barons spirituels, quoiqu'elles pussent en même temps protéger aussi partiellement l'aristocratie laïque.

Les conquêtes d'Édouard ne contribuèrent pas sensiblement à augmenter le pouvoir de la couronne. L'Écosse était pour lui une cause de faiblesse, et l'occasion de beaucoup de dépenses. Le pays de Galles était une autre cause d'embaras, qui l'obligeait à disperser ses forces, sans lui fournir en retour beaucoup d'hommes, ni beaucoup d'argent. Sur le continent, il n'avait pas remporté de grands succès, et les dépenses qu'il lui fallait faire pour y défendre ses domaines étaient au moins égales au profit qu'il pouvait en tirer.

CHAPITRE XXV.

GOVERNEMENT DE L'ANGLETERRE. LES PLANTAGENETS.

On voit clairement, par les événements du règne qui suivit celui d'Édouard, les progrès accomplis dans l'établissement d'un parlement régulier, et de la complète reconnaissance de ses droits. Sur son lit de mort, Édouard avait arraché à son fils la promesse qu'il ne laisserait jamais revenir de l'exil, sans la permission du Parlement, son favori impopulaire, Piers Gaveston. Le Parlement fit, de ce retour du favori, sans son consentement, le point de départ de son opposition, et le maintien de son exil perpétuel devint l'une des conditions mises au premier vote des subsides qu'il accorda au roi Édouard II. Cette habitude de mettre pour condition à ses votes le redressement des griefs publics, fut désormais la conséquence du pouvoir qui avait été reconnu au Parlement d'accorder ou de refuser les subsides. Cependant, un court espace du temps s'écoula encore avant qu'un gouvernement entièrement régulier et constitutionnel fût définitivement amené à bonne fin, les barons ayant, par une démonstration armée, obligé le roi à consentir à la nomination d'une commission appelée les Ordonnances (*the Ordinances*), laquelle était composée de prélats et de barons chargés de préparer de nouvelles ordonnances pour le redressement des griefs. Leurs mesures, auxquelles le roi adhéra en parlement, ressemblèrent assez à celles autrefois prises par le parlement des fous (*mad parliament*), sous le règne de Henri III, car leur autorité était simplement modelée sur celle du comité des barons nommé à cette époque. Quelques-unes de leurs ordonnances constituèrent un véritable progrès, particulièrement celle qui réglementait le

choix des Shériffs; elles abolirent, presque toutes, les droits de réquisition autrefois en vigueur, elle rejetèrent les nouvelles taxes approximatives sur la laine et les autres marchandises. L'une d'elles rappelait positivement les lois émises par le *parlement des fous*, qui voulait qu'on tint trois parlements par an. Les ordonnances exigeaient, en effet, que l'on en convoquât « au moins un par an, ou plus souvent, si besoin était. » Une autre ordonnance reproduisait aussi les précédents antérieurs; car elle transférait entièrement au parlement les prérogatives de la couronne. Le roi était tenu d'obtenir le consentement des barons avant d'entrer en guerre, ou de quitter le royaume; et, pendant son absence, le régent devait être choisi par le parlement, dont l'avis et le consentement étaient également indispensables pour la nomination de tous les grands officiers d'État et des gouverneurs des possessions étrangères de la couronne.

Les autres transactions du règne d'Édouard II ne se rattachent pas étroitement au sujet dont nous nous occupons en ce moment, mais il résulte de leur ensemble la certitude qu'aucune affaire de grande importance ne fut traitée, sous son règne, sans la présence, l'intervention et le consentement du parlement; et la reconnaissance de ce principe constitue pratiquement la partie de beaucoup la plus essentielle de la constitution. Un parlement convoqué à Westminster, au nom du roi, par la reine et par son amant Mortimer, déposa le roi, par l'entremise du prince, que les prélats et les barons avaient, dans leurs propres intérêts, nommé gardien du royaume ou régent. Le même parlement vota aussi un décret d'amnistie pour tous les crimes commis pendant la crise révolutionnaire, et nomma un conseil de régence, le jeune souverain n'étant encore âgé que de quinze ans.

La faiblesse de la couronne, pendant le règne d'Édouard II, avait empêché qu'on eût recours à de violentes mesures pour lever des subsides au nom de la seule autorité royale. Mais son fils, dont les guerres occasionnèrent un grand surcroît de dépenses, fut souvent entraîné à faire usage de la prérogative, qu'à l'imitation de son grand-père, il ne cessa jamais

d'affirmer et de maintenir n'avoir jamais été valablement abrogée par le fameux statut de 1297. Il soutenait qu'il avait le droit d'imposer des tailles « en cas de nécessité publique et pour des motifs raisonnables. » Et jamais il ne voulut même céder aux représentations des communes, jusqu'au point de déclarer que c'étaient là des impôts illégaux, alléguant toujours une cause échappatoire pour ces circonstances extraordinaires. Plusieurs fois, pour braver le statut « *De Tallagio non concedendo*, » il leva des tailles de sa propre autorité. C'est ce qu'il fit, par exemple, en 1338, au commencement de la guerre qui aboutit à sa grande victoire navale de Blakenberg, et cela ne l'empêcha point de recourir aussi aux emprunts forcés, et à la saisie de tout l'étain et de toutes les laines produites dans l'année, « la *Maletolte* » de son grand-père. Néanmoins, la guerre était extrêmement populaire chez les lords et au sein des communes. Ils le pressèrent de la poursuivre, et se contentèrent de la promesse que la *Maletolte* cesserait au bout de deux ans, ce qui fut l'objet d'un statut. En 1342, Édouard III fut cependant autorisé à prolonger la *Maletolte* pour trois ans de plus, et cela grâce au consentement des lords et d'une assemblée de marchands qu'il avait irrégulièrement convoqués au lieu de réunir les communes. Le parlement toléra cette innovation, à la condition expresse qu'on n'imposerait plus jamais une pareille *Maletolte*. Pendant plusieurs années, Édouard III trouva que les subsides fournis par le parlement lui composaient des ressources plus convénables, et il s'en contenta. Chaque année il rassemblait son parlement, et il en obtenait des subsides pour la continuation de la guerre rendue si glorieuse par la grande victoire de Crécy, en 1346, de Poitiers, en 1356, la prise de Calais en 1347, et la grande bataille navale livrée dans la Manche en 1350. La conséquence de ce recours habituel au parlement, fut de régulariser la levée de l'impôt et d'en faire une sorte de système établi. Si quelquefois le roi avait dépassé les bornes de son autorité légale, et imposé quelques taxes, le parlement, après avoir fait ses remontrances, accordait lui-même le même subside, évidemment dans le but de ne pas laisser se créer un précé-

dent d'illégalité, et avec la sage volonté de garder intact le dépôt de ses privilèges constitutionnels. Dans une seule occasion, en 1346, Édouard III ayant publié une ordonnance qui prescrivait à tous les propriétaires terriens de fournir des chevaliers et des archers en proportion de leurs revenus, et à chaque bourg de donner des sommes d'argent considérables, les communes firent des représentations ; mais alors, il mit en avant les nécessités de la guerre, et le consentement donné par les lords. Cette réponse ne satisfit pas les communes, et il dut promettre que cela ne servirait pas de précédent. Il y eut encore lieu à d'autres remontrances de la part des communes, et l'on dut passer un acte d'après lequel, à l'avenir, toute ordonnance semblable serait réputée contraire aux libertés du royaume, et qui déclarait, en outre, qu'aucune concession ne serait faite au clergé, sans que le conseil n'eût préalablement reconnu qu'elle ne comportait rien de contraire aux droits des lords et des communes. Le roi consentit à tout ; mais, lorsque le parlement, allant plus loin, insista pour qu'on ne passât aucun statut, à la demande du clergé, sans le consentement des lords et des communes, le roi opposa à cette requête un refus poli.

La levée des hommes pour le service public semble, pendant le règne des Plantagenets, avoir été plus facile au roi que le prélèvement de l'impôt. Cette facilité provenait de deux causes. Le prétexte des dangers de l'État pouvait toujours être mis en avant ; et la grande masse des hommes ainsi recrutés appartenait au commun peuple, dont les intérêts n'importaient qu'assez peu aux barons, aux chevaliers et aux négociants qui composaient le parlement. Il s'ensuit que l'on trouve à peine quelques traces des limites imposées à l'autorité royale quand il s'agissait, dans des circonstances extraordinaires, de faire appel à ses sujets. Au temps des Anglo-Saxons, et même sous les princes anglo-normands, les ressources de la couronne reposaient uniquement sur les services féodaux de leurs vassaux, et ceux des sous-tenanciers ; et c'était là une force beaucoup mieux appropriée à la défense intérieure du royaume que pour les opérations d'une guerre étrangère, parce qu'elle ne servait

jamais que pour un temps limité, et qu'elle n'était guère habituée à faire campagne. Le nombre d'hommes que le pays était tenu de fournir avait si considérablement diminué, par suite des changements de propriété, et de la négligence des officiers publics chargés du recrutement et des revues, qu'on a lieu de supposer qu'il était dix fois moins considérable au ^{xiii}^e siècle qu'il ne l'avait été dans le siècle précédent; et les seules ressources d'Édouard provenaient des contrats qu'il passait avec des barons pour la fourniture d'hommes convenablement équipés, au taux énorme d'un shelling et six pence par jour pour un archer monté (somme égale à trente shellings de notre monnaie); et, quant à l'infanterie, il devait la lever par autorité royale dans tous les comtés. Il était bien entendu qu'aucun homme ne pouvait être forcé de quitter son pays, excepté dans le cas d'invasion; mais les prétextes ne manquaient point pour menacer d'un semblable danger; et l'on répétait toujours qu'il était de l'intérêt du peuple d'aller plutôt combattre au loin que de voir ses maisons exposées aux ravages de la guerre. Non-seulement on enrôlait ainsi des combattants dans le service militaire de la couronne, et l'on mettait la main sur les vaisseaux pour transporter les troupes au dehors, saisissant quelquefois tous les bâtiments stationnés dans un port en même temps que les matelots nécessaires pour les manœuvrer, mais on enlevait aussi les ouvriers et les artisans, et on les exposait en grand nombre aux périls de la guerre. Il y eut ainsi près de quatre cents vaisseaux emmenés pour le siège de Calais en 1347; Édouard III n'en saisit pas moins de onze cents, employés ainsi pour son usage dans les temps qui précédèrent la bataille navale de Blakenberg. Lorsqu'en 1346, avant Crécy, Édouard avait publié l'ordonnance dont nous avons parlé plus haut, les communes se plaignirent de la manière dont on avait procédé à la levée des hommes, et cela d'autant plus vivement que les intérêts des propriétaires fonciers en avaient souffert, et non plus seulement les simples paysans. On passa donc un acte qui défendait d'enlever un homme à son pays, excepté dans le cas d'une invasion immédiate.

Tel était le conflit toujours pendant à cette époque entre la couronne et le parlement, c'est-à-dire entre le souverain, les grands et les petits barons, et les classes marchandes, dont l'importance augmentait alors chaque jour. Il y avait beaucoup d'infractions commises aux lois faites pour protéger les sujets du roi, beaucoup d'atteintes portées à la constitution telle qu'elle était reconnue exister en vertu des articles des différentes chartes et des statuts qui les avaient nombre de fois confirmés et étendus. Mais le progrès n'en était pas moins continu vers une plus scrupuleuse observation des lois, une jouissance plus assurée des libertés populaires, et une plus stricte délimitation de l'autorité royale. Le règne d'Édouard III s'est fait particulièrement remarquer, comme nous l'avons déjà vu, par une confirmation additionnelle de ces libertés et de ces limites apportées au pouvoir du souverain, en ce qui touchait, à la fois, à la faculté de décréter des impôts et à celle de lever des troupes; et l'on peut même se demander si, quant à ce dernier point, il ne conviendrait pas de le regarder plutôt comme un nouveau chapitre ajouté aux droits du peuple, et à la limitation du pouvoir royal. Un autre statut, promulgué dans ce même règne, a réglé et défini le droit, peut-être faut-il dire l'abus, des réquisitions royales, c'est-à-dire l'usage de requérir des provisions dans le pays pendant les voyages du souverain. Un troisième statut, voté en 1351, par un parlement qui fut, à cause de cela, appelé « *le parlement béni*, » abolit les chefs de haute trahison énumérés comme à plaisir dans les vieilles lois du royaume, et restreignit les accusations de cette nature à des cas assez rares soigneusement définis, lesquels, grâce au progrès ultérieur de la législation, sont depuis restés toujours à peu près les mêmes, sauf pendant de très-courtes périodes de temps.

Jusqu'à présent, en traçant le tableau des différents genres de progrès constitutionnel accompli pendant ces trois règnes, nous avons toujours marché sur un terrain bien connu. Mais si nous voulons pousser un peu plus avant et rechercher ce qu'était la constitution du parlement, par exemple en ce qui regardait le mode de son élection, et la

façon dont il procédait en affaires, nous nous trouvons embarrassés dans des difficultés extraordinaires. Les autorités anciennes, pour les raisons déduites dans notre chapitre xxii, restent entièrement silencieuses ou nous donnent de bien maigres renseignements sur ces matières si importantes, et nous ne pouvons tenir pour certain que le résultat, sans être en état de constater comment il a été obtenu. Ainsi, tandis que nous savons que tous les francs-tenanciers d'abord, les tenants *in capite*, puis après, mais à une époque inconnue, les sous-tenanciers de la couronne, élisaient les chevaliers du comté, nous sommes à peu près incapables de dire comment les bourgeois étaient élus : ce qui est probable, c'est que tous les bourgeois dans chaque ville avaient une voix. Mais nous ne saurions expliquer quelle autorité était chargée de présider aux ordonnances de convocation des électeurs dans les différentes villes, et s'il dépendait soit de la volonté du roi, soit de celle du shériff, soit du droit de certaines villes d'envoyer des députés au parlement, tandis que d'autres villes étaient exemptées de cette charge, car c'était bien une charge alors aux yeux des populations à cause de la nécessité de payer un traitement aux députés pendant la durée de la session. Nous sommes à peu près dans la même ignorance à l'égard des droits des barons. Tous les prélats avaient des sièges au parlement à cause de leurs baronnies épiscopales, et tous ceux qui possédaient des terres par tenure de baronnie avaient le droit de siéger. Mais comment distinguait-on ces propriétaires des petits barons, des francs-tenanciers, et jusqu'à quel point le roi pouvait-il toucher aux édits de convocation des électeurs, et faire des différences entre les diverses classes de barons, nous ne le savons point. Nous sommes seulement à même d'affirmer que la couronne avait gardé sur tous ces points de larges facilités pour en user à sa guise. Nous répétons de nouveau que les abbés avaient des sièges au parlement aussi bien que les prélats ; et leur droit de siéger ne cessa qu'à la dissolution des monastères sous le règne de Henri VIII.

Outre les barons ecclésiastiques et cléricaux, les juges et les conseillers privés étaient aussi convoqués au parlement,

et faisaient partie de la chambre des pairs, lorsque celle-ci ne siégeait pas avec celle des communes. Au début, non-seulement ils étaient présents, mais ils votaient : nous sommes hors d'état de pouvoir dire à quelle époque ils cessèrent d'être partie intégrale de la chambre des pairs, et commencèrent à s'y rendre seulement comme assistants, ainsi que font encore les juges aujourd'hui.

Le nombre des membres pour les comtés était généralement de deux par comté. Mais dans la seconde année du règne d'Édouard I^{er}, on en élut jusqu'à quatre. Le nombre des bourgs n'était pas de plus de vingt à cette même époque, et chacun d'eux avait deux représentants à élire. Sous le règne d'Édouard III, les bourgs montèrent jusqu'à cent vingt, et se maintinrent à ce chiffre jusqu'au temps d'Élisabeth.

On ne sait pas même au juste l'époque où les communes commencèrent à siéger à part de la chambre des lords. C'est même là un des points les moins connus de l'histoire parlementaire. Il est difficile de supposer que les différents ordres aient continué de siéger ensemble après que les bourgs furent autorisés à élire des représentants. Au début, les chevaliers, suivant toute probabilité, siégèrent avec les barons, et plus tard avec les communes. On a des preuves certaines que cette séparation des ordres remonte à des temps anciens, et que souvent même les membres d'un même ordre se réunissaient séparément. En 1282, les membres des villes au nord et au midi du Trent se rassemblèrent dans diverses parties du royaume, et les deux assemblées adoptèrent des résolutions différentes quant aux subsides. En 1360, les communes ne se réunirent pas dans moins de cinq endroits distincts. Rien ne prouve mieux qu'en convoquant les communes on avait surtout pour but d'en obtenir des votes de subsides. Le clergé se réunissait de son côté par convocation spéciale, et se taxait lui-même à part des autres ordres. Les prélats qui siégeaient au parlement formaient un corps tout à fait différent de celui qui représentait particulièrement le clergé. Ils siégeaient comme possédant généralement leurs terres et leurs évêchés en tenure de baronnies, et sous ce rapport ils étaient exacte-

ment sur le même pied que les barons laïques. Ce ne fut que peu à peu que les communes arrivèrent à l'égalité avec les lords. Elles furent successivement admises à avoir la même voix qu'eux dans les plus grandes affaires du pays. Cependant toutes les questions qui regardaient la succession à la couronne, la tutelle du souverain mineur, les mariages royaux, et les traités relatifs aux possessions étrangères de la couronne, et toutes les autres questions qui ne concernaient pas directement soit les impôts à établir, soit le commerce, semblent être restées longtemps du ressort exclusif des lords. Mais les communes ont quelquefois pris l'occasion de quelques crises difficiles pour intervenir dans les affaires discutées par les lords, et à l'origine avec leur consentement, en venant au secours du parti qui l'emportait, et le plus souvent par des résolutions presque unanimes; mais dans le temps des Plantagenets, il y a peu d'exemples d'une pareille intervention de leur part. Le système ordinaire de conduite adopté par la couronne était de consulter les différents ordres sur des matières différentes, et jamais un des ordres ne pouvait se considérer comme ayant le droit d'exiger qu'on lui demandât son avis sur un bill qui ne concernait pas ses intérêts séparés. Il était reconnu qu'on ne consultait toute la communauté (*the whole*) que dans les affaires qui intéressaient la communauté entière, et presque jamais les communes sur les plus hautes affaires de l'État. C'est ainsi que les lords avaient le droit de refuser leur consentement aux bills et généralement ce qu'on appelait *ardua regni*, et les bourgeois avaient le même privilège pour ce qui touchait au commerce. Mais les communes n'avaient pas mission de s'occuper des mesures qui par leur objet regardaient particulièrement les lords, ni les lords de celles qui rentraient dans les attributions des communes. Ainsi, sous le règne d'Édouard III, les citoyens et les bourgeois seuls accordèrent un droit de 2 schellings par tonne sur les vins étrangers, et de six deniers par marchandises importées, sans qu'on ait cru nécessaire de demander le consentement des lords parce qu'on ne les supposait pas intéressés dans la matière. Deux ou trois fois Édouard III essaya de pousser

son avantage un peu plus loin, en prétendant que les droits qu'il pouvait imposer sur les marchandises du dehors étaient payés par les étrangers, et que cela n'affectait en rien ses sujets. Mais le parlement fit des remontrances et finalement il obtint que le roi consentît à ne plus mettre de semblables impôts.

Plus d'une fois, s'appuyant sur le même principe, Édouard III eut recours à un autre expédient. Il se mit à rassembler une certaine classe de personnes, comme par exemple les marchands étrangers de Londres, et à leur demander une augmentation des droits votés par le parlement en retour de la concession de certains privilèges commerciaux. Ceux-ci consentirent. Alors il fit convoquer les corporations de toutes les villes, afin de pouvoir offrir aux membres de chacune d'elles de leur concéder les mêmes privilèges aux mêmes conditions. Les personnes ainsi convoquées se réunirent en une sorte de parlement irrégulier, mais elles eurent la sagesse de refuser les offres du roi. Une autre de ses démarches prêtait à moins d'objections, quoique de nos jours elle paraîtrait fort irrégulière. Il se proposait de rassembler les lords et d'obtenir d'eux l'approbation de certaines mesures, soit les lords et les chevaliers du comté, soit les députés nommés par les marchands ; et ainsi fort de leur consentement, il aurait tenu un parlement et lui aurait proposé le bill à voter. C'était aussi la coutume de rassembler les lords en dehors des communes, mais ces réunions s'appelaient des conseils plutôt que des parlements. Si quelques membres étaient convoqués en pareilles occasions, c'était en leur qualité de grands officiers de l'État, ou de conseillers privés ; et il était d'ailleurs rare que ces emplois considérables ne fussent pas confiés à des pairs soit laïques, soit ecclésiastiques.

Nous avons déjà vu que la convocation des parlements fut de bonne heure un sujet qui donna lieu à des dispositions législatives. Pendant les règnes de Henri III, d'Édouard I^{er}, et d'Édouard II, on établit que le parlement se réunirait au moins une fois par an. Au temps d'Édouard III, un nouvel acte fut passé en parlement qui stipulait for-

mellement qu'il y aurait chaque année réunion du parlement.

Lorsque le parlement était réuni, on l'ajournait habituellement pour donner à ses membres le temps d'arriver. Le chancelier expliquait alors au roi les raisons qu'il y avait eu pour faire cette convocation, et il engageait chacun des ordres à se rendre dans la salle de ses séances. On nommait alors deux comités de ceux qu'on appelait (*Triers*), qui étaient chargés d'examiner et de prendre des décisions au sujet des pétitions. Les lords s'occupaient particulièrement des sujets de cette nature, car c'étaient eux qui administraient la justice en dernier ressort, lorsque les juges n'avaient pu se mettre d'accord, ou bien quand ils s'étaient considérés comme n'ayant pas une autorité suffisante; et ils avaient coutume d'accorder en général quelques soulagements aux doléances de ceux qui en appelaient à eux. Le nombre des pétitions présentées fut, dit-on, énorme sous le règne des Plantagenets, après la publication de la grande Charte. On raconte aussi que la coutume s'introduisit à cette époque chez les hommes de lois de demander aux comités de les élire, et, une fois élus, de produire subrepticement les réclamations de leurs clients sous forme de pétitions ou de bills de la Chambre des communes, qui semblait ainsi patronner elle-même lesdites réclamations devant les lords. Cet abus fut cause qu'on présenta un bill pour empêcher les hommes de loi d'être élus comme chevaliers de comté. Il y avait d'ailleurs peu de chances qu'ils fussent élus par les marchands et les autres électeurs des bourgs.

Toutes les propositions, dans l'une ou l'autre Chambre, prenaient la forme de pétitions adressées au roi afin qu'il voulût bien donner ses ordres, son consentement, et promulguer un édit qui avait alors force de loi; à la fin de chaque session, les clercs de la chancellerie rédigeaient le tout en forme de statuts qui étaient envoyés aux juges pour leur servir de règles, et aux shériffs des comtés afin qu'ils les fissent publier d'une façon générale. Mais il arrivait souvent de la sorte que les articles des bills étaient notable-

ment altérés, et que le roi prenait soin de faire omettre dans le statut l'objet même de la réclamation qui lui avait été adressée par le parlement, et à laquelle il avait promis de faire droit, et que les clercs eux-mêmes par négligence, par ignorance ou par de plus fâcheux motifs changeaient les termes de la loi. Il arrivait aussi constamment qu'aussitôt après l'obtention des subsides, le parlement était prorogé, que le redressement promis des griefs était entièrement oublié, et que les officiers du roi et les autres fonctionnaires auxquels les statuts imposaient certaines choses à faire, ne tenaient aucun compte de cet ordre. Le roi prétendait même avoir le droit d'annuler dans son conseil privé les clauses des actes passés durant la session. On ne cessa jamais de se plaindre d'un pareil abus, comme contraire aux lois du royaume, et l'on finit par prendre des mesures pour en empêcher le retour dans l'avenir. Les communes exigèrent que tous les actes passés par le parlement fussent rédigés dans leur forme définitive avant que le parlement ne fût prorogé ; et en 1354, on fit un statut qui interdisait positivement de faire, sans le consentement des deux Chambres, un changement quelconque aux actes votés par le parlement. Il n'était pas aussi facile d'imposer à la couronne la stricte exécution des lois quand elles étaient faites, et nous rencontrons des plaintes continuelles de ce qu'elles sont demeurées sans effet.

Il est singulier de voir à quel point cette manière insouciante de préparer les actes législatifs du parlement s'est prolongée jusqu'à nos jours. C'est là un reste du « bon vieux temps » (*Olden times*), que cet usage de laisser toutes choses, sous ce rapport, à la disposition des clercs ; de sorte qu'on n'a encore aujourd'hui que très-peu de garanties contre les négligences, les erreurs volontaires ou l'altération dans les procès-verbaux les plus importants qu'on puisse imaginer, c'est-à-dire, dans ceux des statuts du royaume. Il n'y a point de véritables procès-verbaux, il n'y a pas même de constatation que les bills ont passé par le nombre des lectures que la loi exige ; nous n'avons rien autre chose qu'un simple écrit des clercs des deux Chambres. Et quand il y a quelques

changements apportés à un bill par l'une des deux Chambres, il est purement consigné sur un petit morceau de papier sans signature et qui n'a aucun caractère d'authenticité : une sérieuse irrégularité s'est ainsi produite, il n'y a pas longtemps, et a donné lieu à une longue discussion.

On connaît bien l'imperfection des moyens autrefois employés pour donner cours et effet aux intentions les mieux avérées de la législature. Quand un subside, une aide, une taille avaient été votés, on ne s'occupait pas de définir la manière dont on les lèverait. La taille était en réalité un impôt sur la propriété, et l'acte qui l'accordait, énumérait en quelques lignes ce qui maintenant demanderait une centaine de pages. La manière de lever tous les impôts, (chose aussi importante pour les sujets que la quotité même de l'impôt), était laissée à l'entière discrétion du roi. Comme au temps d'Édouard II, on avait eu beaucoup à souffrir de la violence des collecteurs d'impôts, Édouard III imagina un expédient qui donna grande satisfaction à tout le monde, quoiqu'il ne fût pas d'une nature tout à fait légale. Il désigna des commissaires qui avaient pouvoir de traiter avec chaque comté et chaque ville, pour les sommes à payer, soit à titre de tailles, soit à titre de subsides, et qui avaient été votées d'une façon générale par le parlement.

Lorsque le roi renvoyait, prorogeait ou dissolvait le parlement, et rarement il siégeait plus d'une session, on nommait un comité de lords pour siéger pendant l'intervalle, dans le but de terminer les affaires judiciaires ou administratives qu'on avait trouvées trop compliquées pour être décidées pendant la session, car le parlement n'était jamais réuni que pour fort peu de temps. Cet usage amena quelques abus, le comité s'étant attribué parfois des pouvoirs qui avaient un caractère législatif. Une autre coutume, qui était encore bien plus fâcheuse, s'introduisit dans les temps de troubles, et nous en avons déjà vu deux exemples pendant les règnes de Henri III et d'Édouard II : ce fut le parti qu'on prit de transférer les prérogatives de la couronne et le pouvoir législatif du parlement à un comité particulier, toujours choisi comme celui des vacances parmi les pairs du royaume.

Il semble que la constitution du parlement n'ait subi que peu ou point de modification depuis le temps d'Edouard III, mais ses fonctions devinrent peu à peu définies. En général, l'autorité des communes alla toujours grandissant, et les privilèges de ses membres se trouvèrent plus sérieusement garantis. Pendant le règne agité de Richard II, les lords seuls remirent un pouvoir absolu au duc de Gloster, pendant la minorité du roi. Mais les communes regardèrent de très-près aux dépenses publiques ; elles exigèrent qu'on leur laissât vérifier les comptes ; elles insistèrent pour qu'on tint un rôle exact des impôts, afin de pouvoir mieux surveiller les dépenses, et elles n'accordèrent enfin de subsides qu'après s'être assurées que tout s'était fait en bon ordre. Cela se passait en 1378, et l'année suivante, le roi offrait de produire tous les comptes, et les lords nommèrent alors un comité de leur ordre pour examiner jusqu'à ses comptes de maison. Le parlement ayant demandé à cette époque que les ministres de la couronne ne pussent être choisis que d'accord avec lui, et ayant imposé une taxe par tête, on vit éclater cette trop fameuse insurrection du bas peuple à la tête duquel s'était placé Wat Tyler ; les souffrances des vilains et des serfs, et du gros du peuple en vinrent à exciter une telle fureur que le roi, pour l'apaiser, accorda une charte d'émancipation. L'aristocratie la révoqua immédiatement. Les communes réclamèrent pour la première fois l'éloignement d'un ministre impopulaire, le chancelier Suffolk. Le roi leur répondit en affirmant qu'il ne renverrait pas pour leur plaire le dernier marmiton de sa cuisine. Cependant il fut peu de temps après obligé de céder, et Suffolk, d'abord renvoyé, fut ensuite mis en accusation. Les lords paraissent avoir à cette époque usurpé les pouvoirs du gouvernement, qu'ils remirent à un comité composé de membres de leur ordre, tous créatures de Gloster, et qui exercèrent l'autorité exécutive, aussi bien que l'autorité législative comme au temps d'Henri III ou d'Edouard II. Cela se passait en 1386¹, et le

1. Rien de plus obscur et de plus défectueux que le récit parvenu jusqu'à nous de tous ces brusques changements.

parlement suivant fut entièrement dévoué à ce prince ambitieux. Les communes prirent pourtant tout à coup le parti du roi, et le protégèrent quand il rentra en possession de son autorité, et même après le meurtre de Gloster, elles l'aiderent à faire passer le statut des « *Provisors* » qui mit finalement à l'écart le pouvoir papal, et rétablit l'autorité royale dans toutes les nominations ecclésiastiques ; elles lui accordèrent même un subside pour sa vie durant, et choisirent en même temps un comité composé de ses créatures, comité auquel elles remirent un pouvoir législatif souverain. On en connaît les résultats : un dégoût universel accueillit cette résolution qui changeait le gouvernement en despotisme, résolution accomplie par les représentants du peuple au profit d'un prince dont la vie était aussi honteuse et digne de mépris, que ses facultés étaient médiocres. Henri de Lancastre parvint à le faire détrôner et à le faire périr, et cette famille régna paisiblement pendant deux générations ; la troisième rencontra de continuelles résistances, et fut, avec des fortunes diverses, mêlée à nos déplorables guerres civiles. Mais, quoique reposant sur l'assentiment universel du pays, et fortement soutenu par les grands talents du premier de ces princes, et par les brillantes victoires du second, l'illégitimité du titre royal des Lancastre était à cette époque, une telle cause de faiblesse, qu'aucun d'eux n'osa jamais abuser si peu que ce fût de ses prérogatives légales. Ils mirent tous le plus grand soin à attendre la bonne volonté du parlement pour l'octroi des impôts, et à l'envi les uns des autres laissèrent les privilèges croître et s'affermir.

Aussi Henri IV ne fut pas plutôt monté sur le trône qu'une déclaration du parlement proclama l'illégalité de toute mesure qui transférerait le pouvoir législatif à un comité du parlement. L'intervention du roi dans les élections, intervention que Richard II avait été le premier à pratiquer, fut vivement blâmée, aussitôt que l'importance nouvelle des communes commença à se faire sentir ; et l'on dépouilla le sheriff du pouvoir qu'il s'était parfois attribué d'envoyer à la Chambre des communes des personnes qui n'avaient pas obtenu la majorité réelle des votes. Depuis ce moment les

membres des communes commencèrent à se mêler de toutes les parties de l'administration, et à insister pour qu'on les consultât en toutes matières comme on le faisait au sujet des impôts. On leur accorda le privilège de ne pouvoir être décrétés d'arrestation, quoiqu'un acte qui réclamait pour eux cette faveur eût d'abord été écarté, et ne fût en définitive voté qu'au temps d'Henri IV. Ils réclamèrent aussi la liberté de la parole ; et à l'occasion d'une condamnation déjà prononcée durant le dernier règne, contre un de leurs collègues nommé Haxy, pour des choses dites dans le parlement, condamnation qu'on était en train de réviser, on réclama contre l'habitude qu'avait prise le président d'adresser des harangues verbales soit au roi, soit aux lords, habitude qui a cependant été continuée jusqu'à nos jours, et qui, d'après mes propres souvenirs, a donné lieu à une motion formelle contre M. Abbot, motion qui a été soutenue avec une grande habileté, et un rare amour de la liberté qui est héréditaire dans sa famille, par mon excellent ami lord William Russell, le président ayant pris sur lui de se prononcer contre la question catholique dans un discours qu'il adressait au trône, à la fin de la session. On se plaignit aussi de nouveau des fausses « *entries* » faites après la fin des sessions, et les deux Chambres convinrent qu'on les ferait désormais en présence d'un comité mixte. On dressa un état régulier des griefs mis en avant, et des concessions promises avant qu'aucun subside ne pût être accordé. Le roi fut même une fois obligé de renvoyer hors du pays des personnes désagréables aux communes, parmi lesquelles quatre étrangers attachés à la maison de la reine, lesquels, à ce que disait le roi, n'avaient pas d'autre tort que de déplaire aux deux Chambres. Vers 1401, les communes firent encore un pas très-important dans le sens des libertés publiques, en demandant à déterminer au moment où elles votaient un subside, l'emploi qui serait fait de l'argent (*the appropriation*), ce à quoi le roi consentit, en exceptant les sommes de peu d'importance qui pourraient être mises à sa libre disposition.

La brillante carrière d'Henri V avec ses merveilleux

exploits, qui lui valurent presque la conquête de la France et l'obtention de cette nouvelle couronne royale, fut surtout remarquable par un bizarre mélange d'événements propres à faire valoir sa bravoure et le mérite de ses opérations, comme à flatter l'amour-propre de la nation anglaise; mais elle ne pesa d'aucun poids quelconque sur l'équilibre de notre constitution intérieure. Au contraire, tandis qu'il obtint toujours de la Chambre des Communes les ressources qu'il lui demandait, il accueillit toujours respectueusement leurs réclamations; et s'engagea de lui-même à ne jamais laisser faire de changements aux statuts une fois votés, sans leur consentement préalable, et, ce qui n'avait jamais été fait auparavant et ce qui était directement contraire à la règle reçue et à la pratique établie au temps des Edouard, il consentit à ce qu'aucun statut n'eût de force et d'effet sans leur aveu, quoiqu'ils lui eussent accordé des droits de pesage et de tonnage pour sa vie durant, concession qui n'avait été faite que sous le règne de Richard II, et au moment où il usurpait le pouvoir absolu. Henri rendit compte au Parlement de ses négociations avec l'empereur Sigismond, et il lui demanda d'intervenir pour donner la garantie du Parlement aux emprunts que ses guerres l'obligeaient de contracter; c'était là un précédent tout nouveau, et qui malheureusement a reçu depuis une extension considérable.

Henri V légua à son malheureux fils la couronne de France aussi bien que celle d'Angleterre, et le grand génie de son frère, le duc de Bedford, aurait assuré le paisible héritage de ces deux grandes couronnes s'il eût été véritablement possible de maintenir une pareille conquête, et si rien avait pu calmer les prétentions des barons anglais. Mais outre la perte de ses domaines étrangers, ce prince infortuné était destiné à passer sa vie au sein de l'esclavage, à être tantôt déposé, tantôt exposé à de continuelles vicissitudes, tandis que son royaume était en proie aux plus violentes factions, et son peuple livré aux maux d'une effroyable guerre civile. Dans la première partie de son règne, il ne régna que nominalement. Depuis son avènement, quand il

n'avait encore que neuf mois, jusqu'à l'âge de vingt et un ans, il n'eut que peu ou point de pouvoir. La régence avait été remise à un conseil et à un protecteur, par une résolution des Lords agissant sans aucune espèce de concours de la part des Communes. Trente-deux ans plus tard, lorsqu'il fut atteint d'aliénation mentale, les Lords seuls nommèrent un Comité de leur ordre pour le visiter et leur rendre compte de son état, et sur leur rapport, on passa un acte pour lui donner un protecteur (*protector*). Peu de temps après, il recouvrit sa raison et son autorité. Puis il retomba malade, et alors les Communes se bornèrent à demander que les Lords voulussent bien, à cause de la gravité des circonstances, nommer un Protecteur. Sur cette invitation ils nommèrent le duc d'York. Le duc mit pour condition à son consentement, que son autorité serait uniquement réglée par le roi en Parlement suivant l'avis des Lords spirituels et temporels. Il fut ainsi pourvu à l'absence de l'autorité royale par les Lords seuls, et ils choisirent les grands officiers de l'État, aussi bien que le Protecteur sans aucune intervention des Communes. Dans une seule occasion, pendant qu'Henri était en possession de son autorité, les Communes qui n'avaient jamais été consultées sur d'aussi graves questions à moins qu'on n'eût besoin d'un secours d'argent ou d'un statut à faire passer sur l'administration du gouvernement, cédèrent à une clameur populaire sans fondement aucun, et décrétèrent d'accusation le ministre Suffolk. Les Lords ne prononcèrent point la sentence de bannissement, mais le roi seul prit sur lui de le bannir ; les Lords protestèrent que ce fait était le sien, et qu'ils n'y avaient aucune part ; la populace, comme chacun le sait, ne trouva pas le châtiment suffisant et mit Suffolk à mort. Parler de ce qui s'est passé en ce temps-là comme ayant quelque autorité en ce qui touche aux questions de régence, ou pour ce qui regarde les attributions de l'une ou de l'autre chambre du Parlement, c'est faire preuve de beaucoup d'irréflexion et tomber dans une des plus grosses erreurs qu'il soit possible de commettre. Néanmoins dans la discussion sur la régence qui eut lieu en 1789, on produisit continuellement, par

forme d'arguments et comme précédent à consulter, l'exemple de ce règne agité, singulière preuve de la valeur qu'on attache chez nous aux précédents, et de notre aveugle disposition à toujours les consulter.

Les Communes firent, sous de certains rapports, quelques progrès pendant cette époque. Elles obtinrent la reconnaissance par le Parlement du droit pour les membres de leur Chambre d'être à l'abri de toute arrestation, droit que Henri V s'était refusé à leur concéder. Elles furent aussi autorisées à passer des statuts réglant le mode des élections et destinés à empêcher de fausses élections. Au commencement du règne de Henri VI, on fixa à quarante shellings le fonds électoral nécessaire pour prendre part à l'élection des chevaliers du comté, ce qui était certainement un empiétement sur le droit des francs-tenanciers, mais en même temps une nouvelle preuve du prix qu'on attachait de plus en plus à faire partie de la Chambre basse.

La conduite du Parlement, aussi bien celle des Lords que celle des Communes, fut, au temps dont nous venons de parler, aussi mauvaise que possible, excepté pour tout ce qui regardait leurs propres privilèges. La nation ne saurait cependant avoir trop de reconnaissance pour la fermeté avec laquelle les uns et les autres persistèrent à maintenir leur autorité législative et leur droit à se mêler de l'administration des affaires publiques. Mais l'ensemble de leur attitude envers les individus et les partis, l'usage que les uns et les autres firent de leur pouvoir fut presque toujours très-désordonné et fort violent. Pendant tous les règnes de Richard II, d'Henri VI, d'Édouard IV et de Richard III, ils suivirent aveuglément les prescriptions de la faction dominante, et obéirent humblement aux princes dont la victoire sur les champs de bataille avait écarté ses compétiteurs, et au chef, quel qu'il fût, qui l'emportait dans le moment. L'histoire de leurs mesures n'est qu'une suite de décisions contraires prises sur les mêmes sujets, de lois qui se contredisent l'une l'autre, d'actes d'accusation remplacés par des bills d'indemnité, de décrets qui prononçaient la confiscation des biens et la mort de tous les adhérents

d'un parti, et bientôt les rappelaient au pouvoir pour appliquer à leurs adversaires un traitement non moins cruel. C'est ainsi qu'en 1461, après la victoire d'Édouard IV, on décréta unanimement d'accusation Henri VI et tous ses adhérents, comprenant cent trente-huit chevaliers, ou prêtres, ou gentilshommes de campagne, aussi bien que des princes et des pairs, et qu'on traita d'usurpateurs tous les princes de la branche de Lancastre. Peu de temps après, Édouard IV et Henri VI furent tous deux faits en même temps prisonniers. L'année suivante, Édouard, qui n'avait reconquis ni sa liberté, ni sa couronne depuis plusieurs mois, fut obligé de s'enfuir du royaume, pendant que ses partisans étaient, sans exception, décrétés d'accusation. Malgré l'horreur universelle qu'avaient excitée ses crimes si nombreux, Richard III, après avoir porté pendant plusieurs mois la couronne qui lui avait été offerte par quelques lords, quelques gentilshommes et un petit nombre de citoyens, sans le concours de l'une ou l'autre Chambre, n'éprouva aucune difficulté à rassembler un Parlement qui n'hésita pas à reconnaître ses droits, et à décréter ses adversaires d'accusation. Lorsque le comte de Richmond le défit et le tua à Bosworth, et s'empara de la Couronne offerte par ses soldats sur le champ de bataille, le Parlement abrogea aussitôt les accusations portées contre les princes de la branche de Lancastre, et déclara que les membres de cette famille avaient été justement portés au trône. Il y a plus, les Communes lui accordèrent les droits de pesage et de tonnage pour sa vie durant. Elles prirent soin toutefois d'ajouter comme une sorte de condition à leur concours, condition à laquelle les lords adhérèrent, et qu'il accepta lui-même, que pour renforcer la faiblesse trop évidente de son titre à la couronne il épouserait Élisabeth qui représentait les droits de la famille d'York. A la même époque, en partie comme moyen de se procurer de l'argent, et sans songer que cela était en contradiction avec l'opinion qu'elles semblaient avoir de la légitimité de la branche d'York, les Communes décrétèrent d'accusation, autrement dit, confiscèrent les biens de trente partisans du parti d'York, sous le

prétexte parfaitement déraisonnable, et même inintelligible, qu'ils avaient été en rébellion contre Henri lorsqu'il était seulement simple particulier, sous le titre de comte de Richmond. Mais il faut remarquer que le statut qui donnait exclusivement la couronne à Henri et aux héritiers de son corps, fut ratifié par le consentement des Lords à la requête des Communes.

. Excepté à l'occasion des actes par lesquels Henri était sommé de se marier, et par lesquels Richard III dut se prononcer contre la légalité des concessions qu'Édouard IV avait arrachées sous le nom bizarre de *Benevolences*, on ne voit pas que durant les derniers temps du règne des Plantagenets les Communes soient intervenues dans les affaires d'Etat, successions, régence, nominations de protecteur, pas plus d'ailleurs qu'ils ne l'avaient fait pendant la première période de l'histoire de cette famille. Richard fut choisi comme protecteur par le conseil, ainsi que Gloster l'avait été lui-même avec un conseil de régence, au moment du décès d'Henri V, et cela par les Lords seulement, comme Henri IV l'avait été également par les Lords, quand ils prononcèrent la déchéance de Richard II, et de la même façon que Richard d'York au moment de la mort d'Henri VI avait été reconnu par ces mêmes Lords pour héritier de la Couronne. Les lords avaient aussi proclamé roi Édouard IV après la bataille de Barnet. La forme aristocratique du gouvernement est suffisamment attestée par ces transmissions de couronne, par le pouvoir qu'ont eu les barons de disposer nombre de fois de la couronne, aussi bien sur les champs de bataille que dans l'intérieur du Parlement, et par l'autorité qu'ils ont, en plus d'une occasion, déléguée à des comités choisis dans leur sein. Ce fut seulement par de lents degrés, après que la Couronne eut réussi à réduire considérablement l'influence des barons, et à une époque plus rapprochée de l'histoire contemporaine, qu'on peut considérer les Communes comme ayant conquis la pleine égalité avec les Lords, non-seulement quant à la lettre, mais aussi quant à la pratique de notre constitution. Nous allons maintenant nous occuper de cette quatrième époque qui comprend le règne des Tudors.

CHAPITRE XXVI.

GOUVERNEMENT DE L'ANGLETERRE. — LES TUDORS.

Rien dans notre histoire ne prouve mieux que la comparaison entre les règnes des Plantagenets et des Tudors à quel point la tyrannie des chefs et la liberté des peuples dépendent beaucoup plus de la façon dont chefs et peuples se conduisent, c'est-à-dire de la façon dont ils savent se servir de la constitution, plutôt que de la forme de la constitution elle-même. Sous les deux branches de la famille souveraine d'Angleterre, les pouvoirs de la couronne et ceux du parlement furent les mêmes; les institutions politiques du pays ne diffèrent en rien; et les lois organiques et municipales ne subirent aucune modification sérieuse. On peut même dire qu'il ne survint point d'événement important, sauf la destruction de l'ancienne noblesse, qui eut pour conséquence de prêter à la discorde de ces familles une force que la première n'avait jamais possédée; et cet événement ne se produisit pas tout d'un coup par quelque révolution soudaine; il fut le résultat d'une suite de guerres civiles avec leur cortège ordinaire de mises en accusation, et de mesures de confiscation devenues si fréquentes, qu'elles ne laissèrent debout presque aucune des anciennes grandes familles de barons, et leur en substituèrent un certain nombre de nouvelles, qui ne possédaient plus d'aussi immenses domaines, qui n'exerçaient plus la même influence sur leurs vassaux, et qui étaient loin de tenir la même place dans la considération du public. Ce grand affaiblissement du pouvoir aristocratique, c'est-à-dire de l'aristocratie féodale, qui s'est produit pendant un siècle, du règne de Richard à celui de Richard III, n'avait pas considérablement accru ni for-

tifié l'autorité du souverain, en partie à cause du peu de légitimité du titre royal de la maison de Lancastre au début de son établissement, et en partie aussi à cause des continuel démêlés du roi avec les barons de l'un ou de l'autre camp, démêlés qui ont marqué les dernières années de sa domination. Mais lorsque, par son mariage avec Élisabeth d'York, Henri VII mit fin au conflit des deux roses, c'était chose de grande conséquence pour l'autorité royale que le pouvoir féodal eût cessé d'être formidable. Néanmoins, il ne s'opéra, en ce qui regarde l'existence de la prérogative souveraine, aucun changement quelconque dans les fondements principaux de la constitution, depuis le règne d'Édouard III, on pourrait même dire depuis celui d'Édouard I^{er}; et quant aux progrès accomplis depuis la mort de Richard, ils l'ont presque tous été dans un sens opposé, confirmant de plus en plus les droits du parlement, et étendant chaque jour davantage l'influence des communes sur l'administration des affaires publiques. Et cependant, malgré tout cela, les Tudors régnèrent avec une autorité infiniment plus absolue que celle dont jouissaient leurs prédécesseurs.

Il n'est pas douteux que la légitimité mieux établie de leur titre à la couronne contribua beaucoup à donner à ces princes une autorité plus grande que celle des Plantagenets, qui les avaient immédiatement précédés sur le trône; mais ils en furent encore plus redevables à l'état de leurs finances. Presque toutes les concessions obtenues des anciens souverains, depuis les dernières deux cent cinquante années, leur avaient surtout été arrachées par les embarras pécuniaires auxquels ils avaient été en proie, d'abord à cause des fâcheux effets du système féodal qui les réduisait à se contenter des ressources de leurs revenus territoriaux et des services militaires de leurs vassaux, puis, un peu plus tard, par suite des guerres ruineuses qu'ils entretenirent sur le continent. Henri VII fut le premier de nos rois, depuis Henri III, qui trouva moyen de vivre sans dépasser ses revenus. Ses habitudes d'avarice le portaient à la plus rigide économie. Lorsqu'on lui eut accordé les droits de tonnage et de pesage pour sa vie durant, il se mit à suivre son penchant qui était

d'accumuler le plus d'argent qu'il pouvait sans recourir au parlement, et il se contenta de faire appel à ce corps, en 1504, pour qu'il lui donnât, suivant l'usage féodal, les sommes nécessaires pour faire recevoir son fils chevalier et pour marier sa fille aînée. Il avait même si peu besoin de leur libéralité qu'il n'accepta que trente mille livres sterling sur les quarante mille qu'on lui accorda. Le trésor qu'il laissa après sa mort aurait, si cela avait été son goût, mis son brillant et digne successeur en état de se passer du parlement pendant plusieurs années. C'est pourquoi, n'eût été la rébellion de Perkin Warbeck, qui donna l'occasion de prononcer la forfaiture des biens de ses partisans, il n'y aurait pas eu de convocation de parlement depuis celui qui ratifia l'avènement de Henri VII, en 1485, jusqu'à celui qu'il réunit en 1504 pour un objet particulier, ni depuis cette dernière réunion jusqu'à celle provoquée par son fils en 1517; et comme le parlement de 1494 ne siégea que peu de jours à cause de la rébellion, et celui de 1507 pour aussi peu de temps, ces princes se trouvèrent avoir gouverné sans aucune assemblée nationale pendant une période de plus de trente ans. Mais la comparaison entre le nombre des parlements convoqués par les Tudors ou par les Plantagenets jette sur ce sujet la plus complète lumière. Les trois premiers Édouard régnèrent cent cinq ans, et convoquèrent cent dix-neuf parlements. Les cinq Tudor régnèrent cent dix-huit ans, et convoquèrent seulement cinquante-huit parlements, pas tout à fait la moitié proportionnellement. Le règne entier des Plantagenets depuis l'avènement d'Édouard I^{er} jusqu'à Richard III fut de deux cent cinq ans, et pendant cette période on convoqua cent quatre-vingt-treize parlements. Si nous déduisons plusieurs parlements qui ont été tenus dans la même année, et si nous les comptons par année, les Plantagenets ont convoqué cent trente parlements pendant les deux cent cinq années de leur règne, et les Tudor cinquante-six seulement pendant cent dix-huit années de règne. Édouard III a tenu cinquante-trois parlements en cinquante ans de règne; Édouard I^{er} quarante-neuf en trente-cinq ans, tandis que Henri VII n'en a tenu que sept en vingt-cinq ans,

Henri VIII vingt et un en trente-sept ans, et Élisabeth seulement treize en quarante-trois ans.

La conduite du parlement sous le règne des Tudors offre le plus honteux et le plus dégoûtant spectacle dont notre histoire ait gardé le souvenir. Les divers parlements tenus sous les règnes de Richard II, d'Henri VI et d'Édouard IV se sont toujours secrètement soumis à la faction dominante du jour, et ils se sont incessamment livrés à tous les actes possibles de violence contre le parti qui avait le malheur de succomber sur le champ de bataille. Mais il y a quelque chose de plus contraire à tout sentiment d'honneur, et qui témoigne d'un genre de caractère plus méprisable encore, ou pour mieux dire de l'absence totale de toute espèce de caractère, c'est quand une même assemblée, sans qu'aucune résolution soit survenue pour l'enflammer, sans qu'aucune force matérielle ait été employée pour peser sur elle, ne craint pas, pendant toute la durée d'un long règne, de se faire l'instrument passif de toutes les mesures oppressives qu'un féroce tyran peut exécuter pour satisfaire sa cruauté, ses goûts débauchés et ses caprices. Dans une seule occasion il est possible d'apercevoir une certaine disposition à résister à Henri VIII ; ce fut en 1525, lorsqu'il songea à prélever une taxe, et plus tard un don gratuit (*benevolence*) sur ses sujets. Le clergé, qu'il attaqua le premier, excita les habitants de Londres à s'opposer à cette perception d'impôt, et le parlement fit des remontrances d'abord sur l'illégalité du prélèvement de la taxe, et ensuite contre la demande d'un don gratuit, comme étant contraire aux statuts de Richard III. Néanmoins le roi obtint ce qu'il voulait, en obligeant les imposés à entrer en arrangement avec lui par crainte de quelques violences de sa part ; et l'on ne prit aucune mesure pour rendre responsables les fonctionnaires qui s'étaient faits les instruments de son oppression, comme, par exemple, ceux qu'il employa pour envoyer un alderman servir dans l'armée, qui était en train d'envahir l'Écosse, et cela pour le punir de s'être refusé à payer la contribution.

Énumérons quelques-uns des statuts promulgués à cette époque et qui furent mis à exécution contrairement à toute

justice et à tout principe, mais conformément, hélas ! au texte de la loi :

On déclare crime de haute trahison le fait de nier la suprématie du roi, quoique deux ans avant, cette loi singulière on eût certainement considéré comme une folie, sinon comme un crime, d'affirmer cette prétendue suprématie. Ce fut en vertu de cette loi que l'évêque Fisher et le fameux sir Thomas Morus furent mis à mort. On déclara aussi crime de haute trahison le fait d'épouser le roi, si on n'avait pas toujours mené jusque-là, sous tous les rapports, la vie la plus chaste. Ce fut également un acte déshonoré de haute trahison d'avoir aucun commerce illicite avec les filles présumées du roi, avec ses sœurs, ses tantes ou ses nièces. On décréta contre toute évidence l'invalidité du mariage contracté par Henri VIII avec Catherine d'Aragon, et l'on consacra par la loi la validité de son union avec Anne de Boleyn, ainsi que la légitimité des enfants issus de ce mariage, avec menace d'emprisonnement et de confiscation de biens contre ceux qui refuseraient de reconnaître ladite union, et la peine de mort contre ceux qui oseraient mal parler du roi, de la reine et de leurs enfants. Mais quand Henri VIII fut fatigué d'Anne de Boleyn, il la fit mettre à mort à la suite d'un semblant de procès ; le parlement déclara que le même mariage avait toujours été illégitime et nul, et que les enfants qui en étaient issus étaient sans droit à la couronne et de simples bâtards. Non-seulement ce parlement plein de servilité obéit à tous les caprices de son maître, en ce qui regardait ses femmes et ses enfants, le mariant et le démariant à son gré, faisant de ses enfants, sur un signe de sa tête, des bâtards ou des héritiers légitimes ; mais en refusant d'une façon permanente l'ordre de la succession au trône, il souffrit que Henri VIII le modifiât profondément, et disposât de la couronne suivant son bon plaisir ; et c'est ainsi qu'il le mit en état de troubler tout le royaume, et de le plonger une fois de plus dans toutes les horreurs de la guerre civile, tandis que jusqu'alors, si l'on excepte la réforme, la jouissance de la sécurité publique était le seul bienfait dont le pays fût redevable

au gouvernement des Tudors. La complaisance infinie que mit toujours ce parlement à satisfaire la rapacité de Henri VIII provenait en partie de sa timide servilité, et en partie aussi de son zèle religieux. Mais quelque considérables qu'aient été les avantages qui résultèrent de la suppression des ordres monastiques et de l'interdiction aux abbés de siéger au parlement, il faut convenir qu'ils ont été chèrement achetés, quand on songe, d'abord, à la complète confiscation de la propriété appartenant à près de neuf cents congrégations, sans compter plus de deux mille trois cents canonicats et chapelles, ensuite au scandaleux renversement de toute justice, qui a fait condamner des milliers d'individus à la pauvreté, qui a diffamé leur réputation sans jugement, où grâce à des sentences prononcées par leurs ennemis, puis enfin à l'usage que l'on a fait de ces dépouilles ainsi saisies sous de faux et misérables prétextes, et qui ont été tantôt abandonnées avec une insouciance profusion au tyran lui-même, tantôt distribuées par lui aux favoris qui servaient de jouets à ces cruels caprices. Quelles que fussent les victimes qu'il lui convînt de choisir pour les mettre à mort, le parlement n'hésita jamais à les décréter d'accusation, souvent sans les vouloir entendre dans leur défense contre toutes les lois du royaume. On en usa même de la sorte après avoir pris l'opinion des juges, sur la possibilité d'invalidier devant une cour légale un bill d'accusation, et après que les juges avaient décidé que certainement, si en thèse générale une semblable invalidation était impossible, il convenait cependant que le parlement donnât à toutes les judications inférieures l'exemple de ne pas violer toutes les lois de la justice ; ainsi Cromwell ayant perdu les bonnes grâces du tyran, parce qu'il lui avait conseillé d'épouser Anne de Clèves, dont Henri VIII était maintenant dégoûté, le parlement se hâta de le décréter d'accusation pour crime de trahison et d'hérésie, sans vouloir écouter sa défense. Ils en firent autant à l'égard du docteur Barnet, qui fut brûlé pour hérésie. Beaucoup d'autres partagèrent le même sort. On ne saurait rien imaginer de plus ridicule que les raisons alléguées en pareille circonstance. Surrey, le seigneur le plus accompli

de son temps, fut condamné à mort par acte du parlement, parce qu'il avait écartelé les armes royales avec les siennes, et le sauvage tyran appelait cela un acte de haute trahison.

Il y a cependant trois actes du parlement qui dépassent tous les autres par leur infamie : 1° le roi fut, en 1529, formellement déchargé de toutes les dettes qu'il avait contractées six ans auparavant, quoique les créances fussent passées dans les mains de tierces personnes, dont plusieurs les avaient achetées à prix d'argent; et ce détestable précédent fut encore renouvelé en 1541, avec cette incroyable aggravation que, si un créancier avait reçu l'argent qui lui était dû, il était obligé de le rendre; 2° le roi fut autorisé par une loi générale, lorsqu'il atteignit l'âge de vingt-quatre ans, à révoquer tous les actes du parlement qui avaient été passés avant cette époque, de manière que tout ce qui s'était fait pendant la régence fût considéré comme non venu, à moins qu'il n'en décidât autrement, et même après que sa régence eût cessé, on lui permit d'annuler tout ce qui avait été fait depuis six ans; 3° les proclamations du roi en conseil, si elles étaient faites sous peine d'amende et d'emprisonnement, étaient déclarées avoir la même force que les statuts de l'État, pourvu qu'elles ne portassent point atteinte à la vie ou à la propriété des personnes, et qu'elles ne violassent aucune loi existante; mais le roi pouvait par proclamation déclarer une opinion hérétique, et il avait également le droit de condamner à mort quiconque adhérerait à l'hérésie¹.

Les meurtres juridiques, ou plutôt parlementaires (*Statutory*), accomplis sous le règne d'Henri VIII, sont beaucoup plus nombreux, et beaucoup plus révoltants dans leurs détails que ceux qui eurent lieu sous son père; cependant il faut convenir que ce dernier lui avait légué ce détestable exemple. C'est Henri VII qui obligea Warwick, le malheureux fils du duc de Clarence, à convenir qu'il avait tâché de s'échapper avec Perkins Warbeck de la Tour de Londres où il était enfermé depuis l'âge de douze ans; il en avait

1. Henri VIII, c. 8.

alors quinze. Il fut de ce chef accusé de trahison et exécuté. Suffolk, un neveu d'Édouard IV, et le plus proche héritier de la reine, femme de Henri VII, avait pris part à une conspiration dans les Pays-Bas; le roi ayant eu la chance de faire prisonnier l'archiduc à la suite d'un naufrage, il obligea ce prince à lui livrer le comte de Suffolk, avec promesse d'épargner sa vie; mais le roi mourut avant d'avoir pu, comme il le désirait, manquer à sa parole. Et la dernière recommandation que, sur son lit de mort, il adressa à son fils fut de faire périr le malheureux : ce que Henri VIII ne manqua pas d'exécuter quelques années plus tard, en prenant pour motif l'ancien acte d'accusation.

Il y avait peu de différence dans les dispositions personnelles de ces deux tyrans que leur caractère dominateur et cruel portait à s'arroger le pouvoir le plus absolu; mais la façon dont le fils dépensait son argent sans beaucoup y regarder, ses manières franches, libres et infiniment plus affables, qui ne laissaient pas que d'avoir une certaine apparence extérieure de générosité, d'honnêteté et même d'amabilité, lui valurent de son temps, et surtout pendant la première partie de son règne, une espèce de popularité, dont son père ne put jamais jouir, car il avait les deux défauts qui sont le plus propres à rendre un souverain impopulaire : il était à la fois avare et réservé; tandis que la cruelle conduite de son fils l'a justement fait abhorrer dans les siècles suivants, alors que nous ne pouvions plus nous laisser aveugler sur les énormités de son abominable caractère par les prétendus services que ses passions désordonnées, ses caprices et sa rapacité ont rendus à la cause de la réforme.

Comme la servilité dégradante dont nous avons constaté tout à l'heure les résultats déplorables a dû surtout son origine à la rigoureuse sévérité du premier des Tudors et au violent caractère du second, on pouvait naturellement s'attendre à voir le parlement anglais recouvrer un peu d'indépendance sous le règne du jeune prince qui leur succéda, et pendant le gouvernement toujours assez faible d'une régence. En effet, le premier parlement d'Édouard VI abrogea tous les nouveaux cas de haute trahison qui avaient été

inventés pour obéir aux caprices de son père¹. On adoucit également quelques-unes de ses lois les plus mauvaises et les plus cruelles, et cependant on laissa intact le pouvoir d'émettre des proclamations qui condamnaient aux galères les personnes qui propageraient des mensonges et des bruits fâcheux contre le gouvernement. Un progrès considérable, le seul bienfait constitutionnel que nous devions à la branche des Tudors, eut lieu toutefois pendant ce règne, et ce fut une amélioration à la loi sur les crimes de haute trahison. Pour la première fois on exigea la déposition de deux témoins pour établir la culpabilité². Cependant le parlement se soumit, sans la moindre objection ni hésitation, à la conduite illégale du conseil de régence qui devait son existence à la nomination de Henri VIII, nomination faite en vertu d'un acte passé durant les dernières années de son règne, et qui, en dépit des lois sur la régence qu'il détruisait entièrement, donnait le titre de protecteur avec de pleins pouvoirs à lord Seymour, l'oncle maternel du roi³; et avec la même facilité, ce même parlement décréta d'accusation pour haute trahison l'amiral, père de Seymour, afin de se rendre agréable à ce tout-puissant seigneur.

Peut-être la tendance qu'avait à cette époque le parlement à obéir à toutes les fantaisies royales, se montre-t-elle encore plus clairement dans les premiers actes passés sous le règne de Marie, que par sa soumission aux volontés de son père. La restauration de la religion catholique et de la suprématie romaine fut accomplie par cette jeune femme après de rudes efforts, il est vrai⁴, mais accomplie par une personne dénuée de capacité, sans expérience, impopulaire dans toutes ses façons d'agir, n'ayant pour armes que son titre royal et les prérogatives de la couronne, uniquement soutenue par son fanatique entêtement et par les partisans

1. Édouard VI, C. 12.

2. 5 et 6. Éd. VI. C. 11 et 12.

3. 28. Henri VII.

4. « Marie dit au cardinal Pole, dans une lettre qu'elle lui adresse, que le bill de suprématie n'a pas été adopté sans difficulté, sans d'amères discussions et sans de violents efforts de la part des fidèles. »

restés fidèles à la secte catholique si vivement poursuivie et défaite sous les deux derniers règnes. La résistance que le parlement opposa, quoique sans effet, à ce changement semble prouver que les sentiments religieux sont capables de prêter quelque force aux hommes contre les inspirations de la crainte et de la courtoiserie. Ce fut la seule indication un peu sûre que le parlement anglais était rentré dans son rôle.

Le mariage espagnol ne fit que confirmer et accroître l'opposition que la bigoterie de la reine avait d'abord excitée; et son troisième parlement rejeta quelques-uns des bills auxquels elle tenait le plus. C'est ce qui demeure encore mieux démontré par la peine que prit la reine d'influencer la chambre des communes, qui seule lui faisait de l'opposition. Édouard avait créé vingt-deux nouveaux bourgs, dont sept sans importance et pouvant être influencés. Elle en augmenta le nombre de quatorze, et elle prit soin d'écrire une circulaire aux shériffs pour leur dire de ne recommander aux électeurs que de bons catholiques; et l'on est porté à croire que l'ambassadeur espagnol ne dédaigna pas d'employer de fortes sommes d'argent pour favoriser le mariage avec Philippe. L'ambassadeur de France ne mit pas, de son côté, moins de zèle à s'adresser au même quartier, nous voulons dire à la chambre des communes, pendant qu'il s'efforçait de combattre le projet même de la reine de transmettre sa couronne au monarque espagnol, et on le vit prodiguer les promesses de secours de la part de la France pour empêcher un si abominable dessein.

Pendant ces quatre règnes, comme pendant celui de la reine Élisabeth, l'établissement d'une chambre de justice criminelle dépendante du conseil privé, fonctionnant quelquefois sous le titre de « Conseil ordinaire du roi, » quelquefois sous le nom de chambre étoilée (*Star Chamber*), à cause de la décoration du plafond de la chambre où elle siégeait, ne laissa pas que d'accroître beaucoup l'autorité royale, et de porter une forte atteinte aux privilèges du parlement et aux libertés du peuple. Au début, la couronne

avait eu recours à ce tribunal lorsqu'il s'agissait d'avoir raison des factions des puissants barons, qui tout en paraissant accepter les formes de la juridiction ordinaire, en triomphaient réellement en dominant les jurés et même les juges devant lesquels on les traduisait, eux ou leurs partisans, et par lesquels on faisait prononcer sur leurs droits civils. Dans les premiers temps du règne de Henri VIII¹, on avait fait un statut qui confirmait l'établissement de la chambre étoilée en cas de manœuvres pratiquées pour arrêter le cours de la justice, et l'on ne saurait douter qu'il ne résultât de grands avantages de l'intervention de ce tribunal, à une époque où la puissance féodale avait réduit le pouvoir judiciaire à n'être qu'une fiction toutes les fois qu'il s'agissait des intérêts des puissants du jour, ou de ceux de leurs partisans. Le préambule du statut dont nous venons de parler tout à l'heure établit que par suite des manœuvres des grands, la police et le bon ordre du royaume étaient entièrement bouleversés, et qu'il n'y avait plus aucune sécurité pour la vie des hommes, pour leurs terres et pour leurs biens². Mais les plus grands abus provinrent de la juridiction de la chambre étoilée. Grâce à elle les souverains d'Angleterre trouvèrent moyen, non pas seulement d'intimider toute opposition légale dans le parlement et toute tentative factieuse dans le pays, mais d'intervenir dans l'administration de la justice tout aussi effrontément et beaucoup plus systématiquement que ne l'avaient jamais fait les barons. Les Plantagenets et les Tudors ne se contentèrent pas de jeter en prison, ou d'exiger de très-fortes amendes en guise de rançons, de tous ceux contre lesquels ils avaient quelque mauvais vouloir, en les privant de la protection de la loi commune, en violant manifestement à leur égard les articles les plus formels de la grande charte; ils exercèrent

1. 3. Henri VII. C. 1.

2. Lord Bacon (vie de Henri VII) énumère parmi les maux auxquels cet acte avait pour but de remédier « les ligueurs de la multitude et la domination des grands, » car ce sont là, dit-il, les deux principaux moyens de résistance employés contre la force des lois. Le statut *des amendes*, passé également sous ce règne, fut un autre coup porté à l'aristocratie, par la facilité qu'il donnait pour aliéner les terres.

une sorte de contrôle sur les membres du parlement qui les avaient offensés, et sur les jurés qui avaient prononcé des jugements de nature à leur déplaire; ils les mirent les uns et les autres en accusation, les faisant interroger et condamner à l'emprisonnement, et ne les relâchant qu'après leur avoir fait payer de très-lourdes amendes. Ils n'allèrent jamais jusqu'à ordonner des exécutions capitales; mais c'était en vérité même chose de condamner à mort les hommes qu'ils réputaient dangereux, ou de contraindre des juges trop timides à les déclarer coupables par crainte des conséquences personnelles qui pouvaient en résulter pour eux. Ce fut dans le sein de la chambre que s'accomplirent les actes les plus violents des souverains anglais, parce qu'ils se sentaient mis ainsi à couvert, avec une sorte d'autorité apparente, par le concours d'un corps d'ancienne origine. Marie se servit d'une sentence de ce tribunal pour envoyer à la Tour un chevalier qui lui avait fait de l'opposition dans le parlement. Elle fit également mettre en prison par sentence de ce même conseil, tout le jury qui avait acquitté Tockmorton. Quatre d'entre eux furent relâchés, parce qu'ils s'étaient reconnus coupables; les autres s'étant refusés à toute rétractation furent condamnés à l'amende, et quelques-uns durent payer l'énorme somme de 2000 liv. st.

Il semble même qu'individuellement les membres du conseil privé, se prétendant investis en quelque sorte d'une véritable émanation de l'autorité royale, n'hésitaient pas à décréter d'accusation les personnes qui les avaient offensés. Pendant la dernière partie du règne de la reine Élisabeth, onze juges sur douze adressèrent des remontrances au chancelier et au trésorier, en se plaignant qu'on se servît de ce pouvoir exorbitant, soit pour empêcher les citoyens d'intenter des actions judiciaires, soit pour les punir et se venger d'eux lorsqu'ils avaient eu recours à des procédés non moins légaux.

La couronne s'est également mêlée par d'autres moyens de l'administration de la justice. Les shériffs choisissaient les jurés d'après les désirs présumés et souvent hautement déclarés du souverain. Ces officiers avaient mission de re-

présenter le roi dans leurs cours de justice ; c'est ainsi que nous trouvons des lettres de deux membres du conseil privé de la reine Élisabeth auxquels s'adresse un sieur Ashburnham, mais sans donner suite à sa plainte, afin d'obtenir que le shériff de Sussex cesse de prêter son assistance à ses créanciers pour le tourmenter jusqu'au moment où le conseil voudra bien faire connaître son bon plaisir. Il semble qu'à une époque plus réculée, ce même tribunal ait exercé une juridiction d'appel. Un procès mentionné dans les manuscrits de Hale a dernièrement été cité par nos juges devant la chambre des lords, constatant que la chambre étoilée a révisé un jugement de la Cour des *Common pleas* dans une cause de revendication de propriété, une affaire de douaire.

La chambre étoilée s'attribua le droit de réprimer les abus de la presse. Elle interdit la circulation des ouvrages catholiques, et les fit saisir. D'accord avec elle, Élisabeth émit une proclamation pour faire juger d'après la loi martiale les colporteurs de bulles et de libelles. Par un autre décret, elle prononça la peine de mort contre quiconque prendrait part à des réunions tumultueuses. Un troisième statut émané de la même reine ordonnait aux anabaptistes de quitter le royaume et aux Irlandais de retourner chez eux.

Sous le règne des Tudors comme pendant celui des Plantagenets la couronne prétendit toujours avoir le droit de réglementer d'une façon générale toutes les matières qui tombaient sous le coup de la loi, et de pourvoir par elle-même, et comme elle l'entendait, à l'exécution des mesures ordonnées par les statuts, mais pour lesquelles ils n'avaient pas établi de sanction particulière ; et c'est de ce chef si général et si important que provint, sous la domination de ces deux familles, le droit de faire des règlements pour le commerce. Mais les Tudors se hasardèrent beaucoup moins souvent à lever des impôts sans l'intervention du parlement, et la reine Élisabeth semble ne l'avoir fait qu'une seule fois quand elle mit des droits sur les vins fins, et maintint la taxe établie par sa sœur sur les vêtements étrangers. En

1586, elle obligea le clergé à lui payer tribut sans avoir convoqué à cet effet le parlement. Elle a aussi, deux ou trois fois, accordé des emprunts et des dons gratuits (*benevolences*) sans tenir compte de l'ancien statut de Richard III. Mais ses économies la mirent toujours en état de les rembourser, et l'on peut en toute vérité dire d'elle qu'elle fut le premier souverain d'Angleterre pendant le règne duquel le droit du parlement à pouvoir seul autoriser la levée des impôts fut continuellement mis en pratique.

L'indépendance du parlement fut, en général, beaucoup mieux respectée sous son règne que pendant celui de son père, ou de sa sœur, et ce corps témoigna lui-même d'un plus fier esprit, quoique la reine n'hésitât guère à se prévaloir de ses prérogatives et qu'elle eût une haute idée de leur étendue. Au temps de son père, les Communes avaient, d'accord avec lui, châtié plusieurs fois ceux qui s'étaient permis d'arrêter quelques-uns de leurs membres pendant la session. Pendant son règne l'exercice de cette prérogative devint l'habitude constante du parlement, et plusieurs de ses membres, ainsi que d'autres personnes étrangères à la Chambre, furent désormais sévèrement punis pour n'avoir pas respecté sa juridiction. Il arriva même que les Communes osèrent entrer en conflit avec la reine d'une façon bien différente de celle que son père aurait jamais supportée. Elles ne tinrent aucun compte de l'ordre positif qu'elle leur avait fait signifier par leur président, de ne plus s'occuper de la question de lui nommer un successeur; et quoiqu'elle continuât à désirer qu'elles laissassent en paix les affaires d'État, elle n'en révoqua pas moins sa première injonction.

On peut dire que les Communes ont remporté sur la reine Élisabeth une autre victoire par leurs remontrances contre les monopoles qui servaient à augmenter d'une manière fort oppressive les ressources de la couronne, mais qui, de l'avis de tout le monde, n'en faisaient pas moins partie intégrante des prérogatives royales.

Pendant la session de 1571, quoique le chancelier Bacon, en réponse à leur revendication de liberté de paroles, leur

eût renouvelé la recommandation de ne pas se mêler des affaires d'État, les Communes commencèrent leur opposition contre ce fâcheux abus. La reine, qui tirait grand parti de cette prérogative, et qui l'appelait « la plus belle fleur de son jardin, » les invita à perdre le moins de temps possible en motions, et à ne pas faire de longs discours. Le chef du mouvement contre les monopoles (un certain Bell) fut cité devant la chambre étoilée et en conçut un grand effroi. Le garde des sceaux, Bacon, réprimanda sévèrement la chambre des Communes, à la fin de sa session, pour s'être mêlée de choses qui ne la regardaient pas et qui étaient au-dessus de la capacité d'intelligence de ses membres. Cependant, l'année suivante, le nouveau parlement choisit Bell pour président, mais ne voulut pas aller plus loin. En réalité, on était épouvanté par les mesures prises vers la fin de la dernière session au sein de la chambre étoilée, et le parlement, en présentant ses bills à la reine, la pria de ne pas se former une mauvaise opinion de la chambre alors même que ses bills lui déplairaient. La première fois que les Communes se réunirent, ses membres se servirent d'un très-libre et très-hardi langage pour se plaindre des atteintes portées à leurs privilèges; elles ne craignirent pas de dire à la reine que s'ils avaient, pour leur compte, commis quelques fautes, elle en avait commis bien d'autres non moins graves et non moins dangereuses. Elles lui reprochèrent de se montrer sans affection et pleine d'ingratitude envers son peuple. Wentworth, qui avait ouvert les voies à cette liberté de langage, fut enfermé pour un mois à la Tour de Londres, et réprimandé, quand on le mit en liberté, après que la reine lui eut pardonné. A leur réunion suivante, en 1587, on recommanda comme à l'ordinaire aux membres du parlement de ne pas se mêler des affaires d'État. Wentworth fut de nouveau envoyé à la Tour par la chambre et gardé prisonnier jusqu'à la dissolution pour les nouveaux actes de hardiesse qu'il s'était permis au cours des débats. En 1588, il mit derechef en avant la question de succession, et le conseil le fit mettre en prison en même temps qu'une autre personne qui avait secondé sa motion. La même chose arriva, peu de temps

après, à un autre membre qui, malgré les injonctions de la reine, avait présenté un bill contre les abus des tribunaux ecclésiastiques. Élisabeth ne voulut pas les faire relâcher tant que dura la session, quoique la chambre lui eût adressé des pétitions à ce sujet, se fondant sur l'impossibilité où elle était de pouvoir accorder aucun subside, tandis que plusieurs de ses membres étaient sous clef. Enfin, en 1597, quoique la reine, par d'aimables et douces paroles, eût obtenu du parlement qu'il lui laissât le soin de remédier aux abus des monopoles, cependant comme en définitive elle n'avait encore rien fait pour les supprimer, il arriva qu'en 1601, après quatre jours de discussion, et sur le refus de la commune de suivre l'avis honteux de Bacon et de Cecil, qui voulaient que l'on procédât par voie de pétition et non au moyen d'un bill, la reine Élisabeth se décida à envoyer un message par lequel elle promettait de révoquer d'une façon générale toutes les concessions de monopoles qui seraient, après jugement, reconnues contraires à la loi.

L'importance qu'avait prise la chambre des communes, sous le règne d'Élisabeth, aussi bien que pendant ceux de sa sœur et de son frère, résulte clairement de toutes les peines que ces princes se sont données pour tâcher d'acquérir sur elle quelque influence. Élisabeth augmenta de plus de 62 le nombre des représentants des bourgs, en prenant soin d'accorder principalement la franchise électorale à de chétives bourgades qui étaient sous la dépendance de la couronne ou de la noblesse. La totalité des membres siégeant à la chambre des Communes ne s'élevait pas à 250, et la création de nouveaux membres ne pouvait ainsi manquer d'augmenter beaucoup l'influence de la couronne. Les ministres et les pairs du royaume ne se faisaient pas faute non plus d'user de tous les moyens pour peser partout sur les élections.

Nous avons plus d'une fois fait allusion aux services que les Tudors ont rendus à la religion en nous délivrant du joug de Rome et des superstitions de la papauté ; mais il ne faut pas perdre de vue que ces bienfaits ont toujours revêtu la forme tyrannique qui est le cachet particulier de cette fa-

mille. Rien de plus évident que l'étroite connexion entre la révolte de Henri VIII contre le pape et son ardent désir de rompre son premier mariage pour épouser Anne de Boleyn. Sa constante adhésion aux erreurs catholiques n'a pas seulement duré autant que sa vie, elle a été constatée par les actes parfaitement arbitraires de tout son règne, actes déplorables que l'humble soumission du parlement lui permit d'accomplir presque aussitôt que la fantaisie lui en prenait. Le plus détestable peut-être de tous les statuts de cette époque est celui qu'on appela « loi des six articles » ou bien, suivant l'expression employée par les protestants, « l'édit de sang » (*the bloody act*), et cet édit parut lorsque Henri VIII régnait depuis déjà trente ans et cinq ans après sa séparation d'avec Rome. On y donnait pour des vérités au-dessus de toute contestation les plus grossières erreurs de la cour de Rome, y compris la transsubstantiation, l'obligation des vœux monastiques, le célibat des prêtres et la confession auriculaire, toutes choses auxquelles on était obligé de croire sous peine de mort et sans avoir même la chance d'échapper à la punition en abjurant ces erreurs, pour peu qu'on les eût une seule fois professées ; et c'est ainsi qu'on pouvait être livré aux flammes, si l'on avait nié la présence réelle, quand bien même on venait plus tard confesser et rétracter son erreur¹.

On connaît les cruautés de la reine Marie ; elles sont devenues proverbiales. Elles nous ont peut-être trop empêché de remarquer avec quelle facilité son parlement, qui montrait naguère tant de zèle protestant, se fit son complice, et à quel point sa sœur Élisabeth suivit plus tard son exemple. On ne peut mettre en doute que sous le règne d'Élisabeth la réforme fut surtout gagnée grâce à la force, voire même à la force militaire, tout au moins pour ce qui concernait le peuple. L'évêque Brunet, un témoin que l'on ne saurait, sur ce point, tenir pour suspect, est obligé de convenir qu'en 1549 elle dut envoyer de Calais en Angleterre un certain

1. Le refus de croire aux cinq autres articles était, en premier lieu, puni par la peine de la confiscation et de l'emprisonnement, et, en cas de récidive, par la peine de mort, alors même que le coupable se rétractait.

nombre de troupes allemandes pour avoir raison de la bigoterie catholique de la grande masse de la nation anglaise. Il est également à propos de faire attention à l'usage que l'on fit, à cette époque, des revenus de l'Église. Henri VIII n'est pas le seul souverain qui ait enrichi de grandes familles avec les dépouilles du clergé catholique. Au temps d'Édouard, Winchester et Cantorbéry souffrirent beaucoup sous ce rapport. Exeter et Llandaff furent presque réduits à la misère, et l'on ruina Lichfield pour doter lord Paget. Le Protecteur fonda la maison de Somerset avec des biens d'église. Les domaines de Cecil, à Burleigh, étaient composés de biens provenant de l'évêché de Peterborough. Une partie du domaine d'Hatton, à Holborn, porte encore un nom qui témoigne qu'elle appartenait autrefois à l'évêché d'Ely, et le garde des sceaux Puckering obtint pour un prélat coupable de simonie qu'il pût prendre lui-même à bail une portion de ce domaine.

Élisabeth, quoique toujours fort attachée à la réforme, avait les puritains en beaucoup plus grande haine que les catholiques, à cause de leurs tendances républicaines et de leur aversion pour la discipline épiscopale. Ce fut contre eux que l'on fit passer, au parlement, un acte en vertu duquel tout le monde était tenu de se rendre à l'église, sous peine d'amendes pécuniaires très-considérables, acte singulier, qui n'a jamais été depuis révoqué, et qu'on vient de remettre en vigueur après l'avoir longtemps laissé dormir, et cela parce que certains magistrats n'ont pas réussi à faire condamner quelques pauvres diables accusés de braconnage.

L'acte de *præmunire* (*the præmunire act*) fut poussé si loin qu'il mettait dans le cas d'être punis de mort tous les catholiques du pays coupables de se refuser pour la seconde fois à abjurer leur religion, loi si cruelle que la reine ne se risqua jamais à la faire appliquer d'une façon générale. Un acte du parlement, qui avait pour but de punir de la mort la publication de tout écrit séditieux ou injurieux pour la reine, fut rédigé de façon à atteindre également ceux qui écriraient contre la liturgie, et plus d'un puritain périt vic-

time de cette étrange perversion. Beaucoup de catholiques furent aussi mis à mort en vertu d'un acte qui déclarait crime de haute trahison le fait d'importer dans le royaume des bulles, des reliques ou des crosses épiscopales ; et d'autres furent également exécutés parce qu'après avoir été mis à la torture, ils n'avaient pas voulu reconnaître la suprématie religieuse de la reine.

Les anabaptistes ne furent pas moins cruellement persécutés. Plusieurs furent déportés au delà des mers, d'autres brûlés pour hérésie. Dans l'espace de quatorze années, soixante et un ecclésiastiques, quarante-sept laïques et deux femmes souffrirent une mort affreuse, sous le règne d'Élisabeth, pour le seul crime de professer la foi catholique. Les parlements tenus sous cette reine ont tous été les instruments volontaires ou passifs de ces atroces mesures, comme l'avaient été leurs prédécesseurs, au temps de Henri et de Marie. En conséquence, l'appui qu'ils ont prêté à la cause de la réforme, sous le règne soit du père, soit de la fille, doit plutôt être considéré comme un indice de leur servilité et de la puissance du souverain que comme une preuve des progrès accomplis dans la voie des libertés constitutionnelles.

Somme toute, il n'est guère possible de mettre en doute que pendant le règne d'Élisabeth le parlement ne soit devenu plus indépendant, et la couronne soumise à un contrôle plus efficace, malgré la haute idée que cette reine entretenait de sa prérogative, et la soumission avec laquelle ses sujets recevaient ses sévères réprimandes ; et le président de la chambre des communes, Onslow, n'avait pas tort de faire remarquer la grande différence qui existait alors entre notre gouvernement et ceux des autres royaumes du continent. La remarque n'était pas seulement justifiée par les faits eux-mêmes, elle était aussi justifiée par la sécurité avec laquelle du temps d'Élisabeth les Communes pouvaient tenir à la couronne un langage dont son père ne leur aurait jamais permis de se servir en sa présence. « Suivant la teneur de nos lois, disait-il, quoique le Prince jouisse de beaucoup de privilèges vraiment princiers, cependant ces privilèges ne

sont pas de telle sorte qu'il puisse nous prendre notre argent ou nos biens; il est au contraire obligé de souffrir patiemment que ses sujets jouissent de tout ce qui leur appartient, sans pouvoir les opprimer, tandis qu'il y a d'autres princes qui ont la liberté de prendre tout ce qui leur plaît. »

Il nous faut maintenant signaler les principales œuvres de la servilité qui a si tristement distingué les parlements des Tudors, jusqu'au moment où, sous le règne d'Élisabeth, ils ont peu à peu commencé à avoir le sentiment de leur droit, et à montrer, quoique rarement et faiblement, un certain esprit de résistance; car il nous faut, en traitant ce sujet, ne pas tenir compte des actes violents du parlement de Henri VIII, qui autorisaient ce prince à révoquer les statuts, et qui donnaient force de loi à ses proclamations. Ces actes ainsi que tous les bills d'accusation qu'ils votèrent d'accord avec leur maître sont des témoignages de leur soumission à sa volonté, et non pas des changements réels apportés à la constitution et de nature à augmenter le pouvoir de la Couronne. Quant aux motifs de cette soumission générale, et quant aux circonstances qui permirent aux Tudors de gouverner d'une façon si absolue au sein d'une monarchie qui de sa nature était limitée, les voici en peu de mots :

En premier lieu, le caractère de l'aristocratie entre les mains de laquelle se trouvait placée toute la puissance parlementaire. C'était un corps de noblesse à moitié civilisée, douée de peu de lumières et dépourvue de tout principe; elle ne faisait que de sortir à peine de l'anarchie féodale récemment réprimée par l'autorité constitutionnelle du souverain; peu soucieuse de ce qui pouvait être utile à l'ensemble de ses compatriotes, elle ne s'inquiétait que de ce qui la concernait elle-même ainsi que ses partisans; elle songeait bien plus à se ménager un appui pour son pouvoir individuel et pour les gens qu'elle traînait à sa suite, qu'elle ne cherchait à obtenir les garanties que les lois et les institutions d'un pays libre procurent à la fois dans de justes limites aux puissants et aux faibles. De la part d'un corps ainsi constitué,

il n'y avait lieu d'attendre ni l'amour de la liberté, ni le sentiment des droits de la communauté, ni le respect de la loi. On trouva donc toujours les lords rangés du côté du pouvoir et du Prince. En second lieu, les Communes étaient extrêmement épouvantées, comme l'étaient également les lords les moins puissants, de la terrible force que le souverain puisait dans le concours assuré de la Chambre étoilée. On avait plus d'une fois vu punir les mécontents par l'amende et la prison, et des mesures d'une semblable nature avaient, ainsi que nous l'avons relaté, interrompu souvent le cours de la justice. Troisièmement (et j'attache à cette remarque une importance particulière parce qu'autrement l'autorité de la Chambre étoilée n'aurait jamais pu tenir contre une législature étroitement unie), il y avait une cause principale qui opérait en faveur de la Couronne et qui d'avance déjouait l'esprit de résistance. Cette cause est celle qui fait en général la force de tous les gouvernements établis, parce qu'elle prévient à l'avance toute opposition sérieuse ; c'est elle qui, en 1793, a permis aux triumvirs de la France d'imposer, par la terreur, leur domination à la Convention et au peuple, pendant deux longues années de souffrance et de crimes. Les Anglais se défiaient alors les uns des autres, chacun craignait d'être sacrifié s'il était le premier à bouger, comme il arrive dans une foule où personne, s'il n'est poussé par derrière, ne se soucie de s'avancer contre un individu armé d'un pistolet. On sait bien qu'il ne peut y avoir qu'une personne de tuée, mais chacun songe qu'il pourrait bien être cette personne. Qui donc aurait osé protester un instant contre les plus cruels et les plus déréglés projets d'Henri VIII, sachant d'avance que si une accusation de haute trahison était portée contre lui et s'il prétendait s'y opposer devant la législature, il serait nécessairement sacrifié par elle, en témoignage de l'honnête façon dont il savait s'acquitter de ses devoirs publics ! Voilà ce qui peut seul expliquer la conduite pusillanime du parlement anglais sous les Plantagenets, et celle plus obséquieuse encore qu'elle a tenue sous les Tudors.

Le caractère personnel des princes de la branche des Tudors entre bien aussi pour quelque chose dans cette ex-

plication de leur tyrannie, car la seule idée de leur puissance suffisait à jeter la terreur parmi les membres des Communes, qui d'ailleurs se défiaient singulièrement les uns des autres, et savaient par avance que les lords se rangeraient toujours du côté du souverain. C'est pourquoi nous les trouvons beaucoup plus disposés à suivre une ligne de conduite indépendante sous Édouard et pendant la régence, que durant le règne des quatre autres princes de cette maison. Nous pouvons également remarquer à quel point ils se sont montrés soumis à Élisabeth lorsqu'elle jouissait de toute la vigueur de ses facultés, et quand sa fierté était à son comble. La question des monopoles, qui était le thème favori de l'opposition au parlement, fut quelque peu entamée vers l'année 1566. Elle fut ouvertement traitée en 1572, mais la crainte d'exciter la colère d'Élisabeth fut cause qu'ils ne la poussèrent alors que très-faiblement; ce fut seulement vers la fin de son règne, quand le poids de la mélancolie plutôt que le fardeau de l'âge eut fait un peu fléchir, pendant les dernières années de sa vie, l'énergie de cette reine si fière, qu'ils s'aventurèrent à traiter à fond un sujet qu'au début ils avaient à peine osé aborder.

CHAPITRE XXVII.

GOUVERNEMENT DE L'ANGLETERRE. — LES STUARTS. LA RÉPUBLIQUE.
LA RESTAURATION.

Le contraste était complet entre la faiblesse d'esprit, les goûts méprisables de Jacques I^{er}, et le caractère hardi, impétueux et déterminé des Tudors. Quoique Jacques I^{er} eût d'assez grandes facultés et une intelligence très-cultivée, ses connaissances et ses talents n'étaient pas de nature à lui être utiles sur le trône. Les facultés d'Élisabeth, au contraire, particulièrement propres au commandement, la plaçaient fort au-dessus de ce souverain médiocre, de même que la vigueur de sa nature toute masculine était supérieure au chétif tempérament de son successeur, et ses sujets ne tardèrent pas longtemps à reconnaître qu'une autre main tenait le sceptre. Les hommes d'État furent les premiers à s'en apercevoir, et le parlement montra qu'il en avait conscience dès le lendemain de sa réunion.

Avec ce prince commença la véritable lutte entre la Couronne et le Parlement, lutte qui se termina par l'établissement de notre constitution libérale. Déjà, sous Élisabeth et surtout vers la fin de son règne, un mouvement dans ce sens était devenu très-sensible. Nul observateur attentif ne pouvait douter que, même sous le règne de cette race de tyrans tout-puissants et si capables, qui pendant tant d'années avaient occupé le trône, le temps aurait fini par amener cet utile et violent effort. Il ne pouvait manquer d'être le résultat des progrès incessants du commerce qui donnaient plus d'importance aux villes, du déclin de la puissance féodale et aristocratique, de l'instruction qui s'étendait graduellement aux masses, et de la liberté de pensée qui se répandait par-

tout depuis la Réforme. Mais le changement de la dynastie et le caractère de son premier souverain contribuèrent, principalement, à produire cette lutte et à lui donner une issue favorable à la liberté. Ce n'est pas toutefois qu'on puisse en faire honneur aux vues sages et modérées des Stuarts touchant leurs prérogatives, car ils y tenaient, au contraire, aussi obstinément que les Tudors.

Quelques-uns des historiens de notre constitution, en particulier M. Hallam, ont remarqué que par une contradiction singulière, la famille qui plaçait si haut les prérogatives royales, et la légitimité de ses droits (comme on dit maintenant), a dû son accession au trône à l'influence des idées qu'elle redoutait le plus, puisque son seul titre à la couronne d'Angleterre provenait du choix du peuple, auquel elle refusait précisément le droit d'intervenir dans ces mêmes questions d'un si haut intérêt. Mais cette contradiction entre sa conduite et ses principes est peut-être plus apparente que que réelle. Il est parfaitement vrai qu'un acte du Parlement a donné à Henri VIII la faculté de nommer son successeur, et de transmettre la couronne aux héritiers qu'il lui conviendrait de désigner dans son propre testament. Il est également vrai qu'il fit choix de la famille de Suffolk, descendant de sa plus jeune sœur, en laissant de côté le roi d'Écosse, issu de Marguerite. On a fort discuté le point de savoir s'il avait signé lui-même ce testament, et si, comme le disent les légistes, il était valable ou non. La balance penche en faveur de sa validité, et il y avait, à la mort d'Élisabeth, une héritière légale issue de la comtesse de Suffolk. Ainsi donc, Jacques semble avoir été légalement écarté du trône et n'y avoir été appelé que par le suffrage de la nation qui rejeta l'acte du Parlement de Henri VIII, lequel n'avait jamais été révoqué, et plus tard en vertu de la reconnaissance officielle de son titre de souverain par le premier Parlement qui siégea sous son règne. Mais on ne saurait douter que les mêmes personnes qui soutenaient le plus vivement les prétentions des Stuarts, en ce qui concernait leurs hautes prérogatives, auraient également dénié au Parlement du temps de Henri VIII le droit de mettre de côté la branche aînée, c'est-à-dire celle

des Stuarts, pour y substituer la branche cadette, désignée par Henri VIII. Ils regardaient le titre résultant de la succession héréditaire comme fort supérieur à tout acte du Parlement; si l'on en veut la preuve, on la trouve dans la persistance des Jacobites à voir dans les Stuarts les souverains légitimes de l'Angleterre, alors que la couronne avait passé à une branche cadette de la famille, et qu'elle en était en possession depuis déjà près d'un siècle. Cette inconséquence de leurs principes est donc plus apparente que réelle, quoique l'absurdité de la doctrine des Stuarts soit tout aussi flagrante que si elle n'était pas inconciliable avec elle-même.

Lors de la convocation de son premier Parlement, Jacques I^{er} déclara inéligibles les banqueroutiers et toutes les personnes mises hors la loi. Un certain Godwin, qui avait été mis hors la loi, fut élu pour le comté de Buckingham. L'élection ayant été annulée par le *Crown office*, un sieur Fortescue fut nommé à sa place. Aussitôt que la Chambre des communes s'assembla, elle prononça l'invalidité de cette dernière élection, et déclara Godwin bien et dûment élu. Ce fait amena un conflit entre le roi et la Chambre des communes qui revendiqua le droit incontestable de statuer sur toutes les élections, et l'affaire se termina par un compromis en vertu duquel ni Godwin ni Fortescue ne furent admis à siéger. Immédiatement après, un membre arrêté pour dettes fut mis en liberté à la suite d'un appel sommaire à la Couronne, et un acte fut aussitôt passé qui affirmait les privilèges du Parlement, et qui amnistiait tous les shériffs et geôliers qui laissaient sortir de prison les membres du Parlement confiés à leur garde, et qui seraient détenus pour ce motif. De plus, le roi ayant voulu, dans une ou deux occasions, prendre connaissance des discours et des actes de la Chambre des communes, celle-ci dressa un tableau de ses privilèges; et comme il avait fait allusion à la liberté de la parole demandée et accordée à l'ouverture de chaque parlement, elle déclara hautement qu'il s'agissait d'un droit et non d'une faveur, et que la demande était pure affaire de forme (*words of manners only*). Jacques I^{er} persévéra dans ses pré-

tentions, et la Chambre ne cessa pas de s'en plaindre comme d'une atteinte à ses privilèges incontestables.

Mais le roi alla beaucoup plus loin encore dans une autre occasion, et essaya de mettre un droit sur l'importation des raisins de Corinthe. Un nommé Bates en ayant fait entrer sans payer le droit, fut poursuivi par la cour de l'Échiquier, devant laquelle les barons soutinrent que c'était une attribution de la royauté de lever des impôts, et se servirent pour soutenir leur opinion d'arguments plus serviles et plus méprisables encore que ne l'était leur thèse. La Chambre des communes voulut s'en mêler, et le roi la pria de ne pas intervenir. Malgré cela, elle maintint dans les termes les plus formels son droit incontestable à discuter les plaintes élevées à ce sujet, et sa résistance produisit un tel effet que bientôt après, quand le roi voulut se procurer de l'argent en obligeant les marchands de vins à payer un impôt pour la vente au détail, les réclamations de la Chambre des communes l'obligèrent à retirer son arrêté. On doit toutefois ajouter, avec quelque honte, que lord Coke lui-même avait partagé l'avis de la cour de l'Échiquier, à l'occasion du jugement du sieur Bates quoique, pour des raisons très-différentes et beaucoup moins mauvaises; et dans son ouvrage il réproouve le fait comme absolument illégal. La cour qu'il présidait déclara aussi contraire à la légalité les édits royaux qui créaient de nouvelles charges, et cela d'après le principe que la couronne n'avait en aucune manière le droit de modifier les lois du pays.

L'affaire de Bates et l'assentiment de lord Coke avaient encouragé le roi à mettre des droits de douane sans le concours du Parlement, à l'entrée des ports extérieurs (*out-ports*), les juges ayant établi une distinction absurde entre ceux-ci et les ports de Londres et les cinq ports (*Cinque-Ports*). Mais la Chambre des communes protesta énergiquement contre ce procédé absolument illégal, et refusa de voter aucun impôt jusqu'à ce que le roi eût abandonné ses prétentions. Il en résulta que le Parlement demeura six années de suite sans être convoqué, et pendant ce temps-là, Jacques dut avoir recours à toute sorte de moyens pour se

procurer de l'argent. Il fut contraint d'en emprunter, comme une faveur, à de riches négociants ; et n'en pouvant plus obtenir par cette voie, il dut en venir à son fameux expédient de la vente des titres. Il créa la dignité de *baronet* et vendit le titre 1000 livres sterling. Deux cents titres environ furent ainsi créés, mais on n'en concéda d'abord que la moitié. Un certain Sir John qui avait encouru le déplaisir du roi en publiant un pamphlet par lequel il recommandait aux citoyens de ne pas prêter leur argent sous forme d'emprunt, fut emprisonné par la Chambre étoilée et condamné à une amende de 5000 livres st. : preuve frappante que la Chambre des communes, dans le moment même où elle était si attentive à surveiller les prétentions royales, et où elle s'efforçait de soutenir les privilèges du Parlement et les droits du peuple, n'était pas encore préparée à porter la hache au cœur du mal, en empêchant les procédés illégaux de la Chambre étoilée. Elle obtint toutefois du roi, probablement par l'entremise de cette cour inique, un ordre arbitraire qui prohibait la publication et la vente d'un ouvrage écrit par un certain Cowell, lequel soutenait, par les raisons les plus absurdes, que le souverain tenait de la constitution de l'Angleterre le pouvoir le plus absolu, tandis que le parlement ne devait jouir d'aucune autorité. Il faut ajouter que dans toutes ces luttes, le parti de la Haute Église (*High Church*) fut tout le temps du côté de la Couronne contre le parlement ; et ce fut ainsi que commença cette mutuelle inimitié qui, un demi-siècle plus tard, devait bouleverser le système ecclésiastique du royaume.

Les accusations de haute trahison contre les particuliers avaient servi à mettre dans tout leur jour sous le règne des Tudors l'odieuse et révoltante tyrannie de ces princes ainsi que la lâcheté des Parlements. Sous le règne de Jacques I^{er}, les poursuites intentées contre les individus furent presque toujours fondées sur des principes justes et sensés, et profitèrent plutôt à la constitution ; les poursuites n'émanaient pas directement du roi, mais de la Chambre des communes, et assez souvent elles furent dirigées contre les ministres eux-mêmes. Le droit de mise en accusation devant

la cour des Pairs (*right of impeachment*) n'avait pas été exercé depuis que les princes de la maison de Lancastre étaient montés sur le trône. Maintenant, tous les grands coupables vivaient dans la terreur. La Chambre des communes porta plainte contre Mompesson, l'accusant de fraude, d'abus de confiance, et d'avoir fait un usage oppressif des privilèges qu'il avait obtenus. La même accusation fut lancée contre son complice Marshall, contre Barnet, juge de la cour des Privilèges, pour s'être laissé corrompre dans l'exercice de sa charge; contre l'évêque de Llandaff, pour corruption électorale; et contre Middlesex, pour corruption à la fois dans sa charge et dans les élections. Il faut avouer que souvent la Chambre des communes abusa jusqu'à un certain point de son droit. Le procès de Lloyd est dans les annales du Parlement le plus terrible exemple d'une oppression telle, qu'elle n'a pu être dépassée par aucun acte du prince le plus despotique; mais le zèle religieux se mêlait ici à l'ardeur du Parlement pour ses privilèges particuliers. Le roi était soupçonné d'avoir pris moins chaudement qu'il ne convenait aux protestants de la Chambre des communes, le parti de l'Électeur palatin contre l'Empereur d'Allemagne. Le malheureux gentilhomme catholique était accusé de s'être servi de termes injurieux en parlant de l'Électeur palatin et de son épouse, accusation qui, même parfaitement prouvée, ne pouvait, en aucune manière, porter atteinte aux privilèges du Parlement. Il fut condamné par la Chambre à être ignominieusement promené sur un cheval, la figure tournée du côté de la queue, à être attaché au pilori, à être fouetté sur tout le parcours de la distance entre Londres et Westminster, à payer une amende de 5000 livres sterling, et enfin, à la prison pour le reste de ses jours. Aucune de ces iniques tortures ne lui fut épargnée, excepté le fouet.

Ce parlement, le dernier qui fut tenu sous le règne de Jacques I^{er}, se termina par une querelle ouverte avec le roi. La mollesse avec laquelle il soutenait son gendre, l'Électeur palatin, lui attira de la part du Parlement quelques remontrances auxquelles il répondit sévèrement que tant de liberté

de paroles provenait uniquement de son indulgence à leur égard. La Chambre des communes prit feu à ce sujet, et affirma, du ton le plus absolu, sa complète indépendance et sa suprématie. Loin de céder, le roi prononça la dissolution de la Chambre, en la réprimandant de nouveau et en ajoutant toutefois qu'il continuerait à gouverner parlementairement. Mais, aussitôt après leur séparation, il fit mettre en prison plusieurs des chefs de l'opposition, parmi lesquels sir E. Coke et Mr. Pym.

Pendant que la Chambre des communes affirmait ainsi son pouvoir et tenait tête au roi, il est humiliant de penser que les juges, dont on pouvait attendre mieux, montraient, sauf une seule et illustre exception, la plus triste platitude, et faisaient, sans honte, le sacrifice de tous leurs principes. Le roi leur ayant demandé s'il avait le droit de suspendre une action, toutes les fois qu'il jugerait que son intérêt ou les prérogatives de la Couronne pourraient s'en trouver lésés, ils s'empressèrent, à l'exception de lord Coke, d'acquiescer humblement à ses désirs, dans un langage obséquieux et bas, plus révoltant encore que leur opinion elle-même. Comment s'étonner ensuite de voir l'avocat Fuller gardé en prison jusqu'à sa mort, parce qu'on l'accusait de s'être servi de l'*Habeas corpus* pour faire mettre en liberté un client retenu en prison par la Haute Commission (*High Commission*), ou bien encore Whiteloch et Selden, menacés du même sort, et ne pouvant s'y soustraire qu'en faisant d'humbles excuses! tout leur crime étant d'avoir, avec beaucoup de raison et de justice, affirmé à leurs clients que certains actes du gouvernement étaient illégaux?

Malgré ces actes illégaux, et malgré le honteux abandon fait par les juges de leurs devoirs les plus clairs et les mieux établis, la liberté du peuple fit d'étonnants progrès sous le règne de Jacques I^{er}. Tantôt, c'était la Chambre des communes qui entraît en lutte ouverte avec la Couronne, pour le maintien de ses droits et la revendication des garanties données à la liberté individuelle et aux propriétés de ses constituants, revendication qu'autorisaient parfaitement le renouvellement tant de fois répété de la grande charte et

les édits arrachés aux Plantagenets. Tantôt, c'étaient les empiètements de ces mêmes princes, et les usurpations de pouvoir encore plus flagrantes des Tudors, qui étaient dénoncés au public, en même temps que l'on prenait les mesures les plus efficaces pour rendre à la constitution son véritable caractère et en faire pénétrer l'esprit jusque dans les moindres détails. Cependant, le plus grand de tous les abus, c'est-à-dire le pouvoir assumé par le Conseil privé dans la Chambre étoilée et dans la Haute Commission, n'en subsista pas moins, mais surveillé de plus près ; et tout le monde comprit que le conflit qui commençait à s'élever entre la Couronne et le pays, d'un côté, sous l'inspiration présomptueuse d'un monarque inhabile, obstiné, et doué de si peu de capacité pour les affaires d'État, de l'autre côté, sous la conduite des grands hommes du jour, les Coke, les Wentworth, les Pym, ne pouvait manquer de se terminer plus ou moins rapidement par la victoire du peuple. La fermentation universelle, « amenée par la renaissance des lettres, » comme le dit Hume (chap. xlv), et qu'il place au début du dix-septième siècle, commença son œuvre par la diffusion des connaissances parmi les masses ou, du moins, parmi les meilleurs de la classe du peuple, et en élargissant leurs idées, les amena tout naturellement à discuter leurs droits politiques et à se montrer mécontents des abus de toutes sortes qui existaient alors. Heureusement pour la cause des libertés constitutionnelles, ce fut précisément cet instant que la famille des Stuarts et les adhérents infatués qu'ils comptaient dans l'Église et dans l'État choisirent pour mettre en avant les doctrines les plus exagérées sur les mérites de l'autorité arbitraire, et pour afficher le plus hautain mépris de tous les privilèges du peuple, en plaçant le souverain au-dessus de toutes les lois humaines par un droit qu'ils déclaraient descendre du Ciel et appartenir au sang même des princes. Bien que ces doctrines ne fussent pas plus révoltantes que celles des Tudors, les ancêtres des Stuarts, la franchise avec laquelle elles furent ouvertement et clairement proclamées, provoqua une résistance plus ardente, parce qu'elles s'adressaient à une génération autre-

ment instruite que les précédentes, parce que des pas considérables avaient été faits par le Parlement même dans un sens tout opposé, et aussi parce que la liberté des opinions religieuses suscitée par la Réformation ne pouvait manquer de s'étendre inévitablement aux affaires de l'État. Il faut également se féliciter de ce que la capacité de cette famille des Stuarts se soit trouvée si inférieure à leurs prétentions, et de ce que l'obstination de leur caractère n'ait pas pu s'aider d'un peu d'habileté, ni même d'une fermeté un peu constante dans la poursuite de leurs desseins.

C'est en de telles circonstances que débute le règne mémorable de Charles I^{er}. La lutte entre la royauté et la Chambre des communes lui fut léguée par son père en même temps que la couronne et en fit pour lui une couronne d'épines.

Le caractère de Charles I^{er} était, sous bien des rapports, différent de celui de son prédécesseur. Plus courageux, plus viril, d'un abord plus séduisant, n'ayant pas les mêmes prétentions pédantesques, quoique non dépourvu d'instruction, ne se glorifiant pas de celle qui convient mieux aux joutes savantes des universités qu'à la pratique de la vie publique, il était cependant beaucoup moins honnête, beaucoup moins sincère, bien plus implacable, tout aussi égoïste, tout aussi imbu de l'idée de son droit suprême et tout aussi plein de dédain pour ceux du peuple. Sa vie privée était plus pure et ses sentiments religieux plus fermes ; mais il souffrait volontiers chez les autres les atteintes portées à la moralité et aux convenances extérieures, tandis qu'en religion, il était aussi intolérant que son père, avec un penchant secret pour le papisme, penchant entretenu par l'influence d'une femme impérieuse et bigote, et par un favori dissolu et sans principes (Buckingham), qui fut aussi cher à Charles I^{er} qu'il l'avait été à Jacques, quoiqu'il ne se recommandât que par des talents superficiels, par un caractère dépravé, et dont on peut dire qu'il a été le mauvais génie de la jeunesse de son maître.

Il est certain que la première mesure prise par Charles I^{er} dans la lutte à laquelle il était condamné fut la plus mau-

vaie possible, car c'était une misérable tricherie, qui ne méritait même pas le nom de stratagème. Il fit nommer shériffs les chefs populaires, afin qu'ils ne fussent pas élus au Parlement; mais il en résulta seulement qu'ils furent choisis par d'autres collèges électoraux. Ainsi Coke, le chef reconnu de l'opposition, fut élu pour le comté de Derby au lieu de l'être par celui de Norfolk, dont il avait été nommé shériff. La nouvelle mesure prise à laquelle s'arrêta ensuite le roi fut plus violente et conforme aux pires exemples d'un passé qu'il n'était plus désormais bien prudent d'imiter. Digges et Elliott, deux des plus distingués partisans de la liberté, furent jetés en prison pour des paroles prononcées au sein du Parlement, et pour avoir pris part à la mise en accusation du favori. Cette mesure insensée n'avait pas été plutôt décidée qu'il avait fallu la rétracter, la Chambre ayant décidé qu'elle n'expédierait aucune affaire jusqu'à ce que ses membres fussent rendus à la liberté; et le roi se vit obligé de convenir qu'il avait été induit en erreur. La même chose eut lieu à l'occasion d'un pair, Arundel, relâché après avoir été emprisonné par ordre du roi, sur la déclaration solennelle que fit la Chambre des lords que ses membres ne pouvaient être arrêtés que pour trahison, félonie ou violation de la paix publique. Ils obtinrent encore un autre succès, relativement au droit de chaque pair de recevoir ses lettres de comparution, droit qui avait été mis de côté à l'égard de lord Bristol, et fut alors accordé à tous les pairs, par suite de leurs remontrances.

Pour protéger Buckingham, dont il voyait qu'on désirait la chute, Charles eut recours au moyen dont il se servit plusieurs fois depuis, celui de dissoudre le Parlement, en dépit de l'expérience faite que le résultat inévitable de chaque tentative de ce genre était l'élection d'un nouveau Parlement encore plus hostile que le précédent à l'autorité royale. On avait voté des fonds, mais sans projet de loi; et le roi crut follement qu'il pourrait taxer ses sujets au moyen d'un emprunt s'élevant à la totalité de la somme votée, chacun donnant selon la part qu'il eût payée si le subside avait été décrété par une loi, et, de plus, il exigea que la liste

des noms de ceux qui refusaient leur argent fût portée devant le Conseil privé. Cet ordre fut suivi de celui d'enrôler le bas peuple pour la marine, à l'aide de la presse, tandis qu'on faisait condamner par le Conseil les personnes d'une condition plus élevée. Cinq de ces derniers, parmi lesquels l'illustre Hampden, invoquèrent la loi de l'*Habeas corpus*, mais on leur répliqua qu'on les détenait conformément aux exigences ordinaires des mises en accusation, et la valeur de cette réplique, et, par conséquent, la validité du décret d'emprisonnement, furent portés devant la cour du banc du roi (*King's Bench*), dont les juges, à leur honte éternelle, se décidèrent, sur ces deux questions, en faveur de la cour. Mais le roi fut obligé de convoquer un nouveau Parlement, le troisième de son règne, et alors se réunit le corps justement illustre, à la sagesse et au courage duquel nous devons nos libertés, malgré les violences exagérées par lesquelles ceux qui lui succédèrent ont outrepassé ses grands exemples, et en dépit de l'inexorable tyrannie du prince déloyal avec lequel il lui a fallu traiter.

Déjà en train de se perdre, avant même que les élections ne fussent terminées, Charles I^{er}, pendant qu'il faisait la cour à ses sujets en rendant la liberté à des personnes qu'il avait illégalement emprisonnées, employait des Commissions à lever des sommes d'argent par des moyens tout aussi illégaux, leur donnant l'ordre de tenir plus de compte des nécessités du trésor que des affaires de forme et de détails, en d'autres termes, de se préoccuper du besoin que l'on avait d'argent pour soutenir une guerre impolitique conseillée par le favori, plutôt que de l'illégalité de voler le peuple malgré les lois. Il en résulta la fameuse démarche dite pétition des droits (*Petition of rights*), par laquelle les Lords et la Chambre des communes obligèrent le roi à reconnaître l'illégalité de faire des emprunts sans la sanction du Parlement, de donner des billets de logement aux soldats chez les particuliers, et d'emprisonner les citoyens sans procédure légale, ou de les traduire devant une cour martiale. Cependant, lorsqu'ils lui demandèrent en plus d'abandonner la faculté d'imposer des droits de tonnage et de pesage, le

monarque infatué eut encore recours à une dissolution qui fut immédiatement suivie de l'emprisonnement des chefs de l'opposition. Elliott fut appelé devant le tribunal du *King's Bench* pour des paroles prononcées au Parlement, et les juges, selon leur habitude, donnèrent bassement et servilement leur adhésion à la conduite du roi, en reconnaissant leur compétence, et en permettant la mise en accusation, jugement qui fut solennellement révoqué après la restauration (1667), par un arrêt d'erreur (*Writ of error*), comme contraire aux lois du royaume. On vit encore à cette époque d'autres exemples de la platitude de la magistrature; mais lorsque le roi miséricordieux, le saint martyr demanda que Felton fût mis sur la roue pour s'être rendu coupable du meurtre de son favori, les juges n'osèrent pas aller si loin; ils déclarèrent que la torture était illégale. Bientôt après (1640), dans le procès de Hampden, une majorité de sept voix contre cinq décida qu'il était légal de lever des impôts sur les navires sans le consentement du Parlement. Mais la Chambre des communes dépassa le but qu'elle s'était proposé, comme il arrive d'ordinaire, lorsque, dans les temps de trouble, on a recours à des mesures extrêmes; elle répondit à chaque mot dit ou écrit pour critiquer ses actes, par une accusation d'attaques contre ses privilèges, se déclarant ainsi, de prime abord, au-dessus de toute censure, et fondant ses prétentions au pouvoir absolu sur une infailibilité purement imaginaire. Les pétitions les plus respectueuses même étaient traitées comme des atteintes à ses privilèges¹.

Au même moment, la Chambre étoilée multipliait ses actes oppressifs. On infligeait des punitions plus fréquentes et plus sévères même qu'au temps des Tudors; et quelques-unes de ces peines odieuses étaient faites pour révolter tout sentiment d'humanité, surtout quand on les compare avec la situation sociale des accusés et la nature des délits qui leur étaient imputés. La peine du pilori, le supplice du fouet, celui d'avoir le nez fendu et les oreilles coupées, étaient

1. *Histoire du Parlement*, 1147-1188.

souvent infligés, et il n'était pas rare de voir condamner les délinquants à de fortes amendes, portées quelquefois jusqu'à 12 000 livres sterling, sommes dont la plus grande partie revenait au roi et fournissait un appoint important à son revenu. D'après quelques exemples, nous pouvons nous rendre compte de ce qu'étaient les crimes ainsi punis. Un individu paya 8 000 livres pour avoir osé dire : « Suffolk est de basse extraction ; » et Laud fit condamner l'évêque Williams à payer une pareille somme, dont il lui revint 3 000 livres à titre de compensation, parce que ce prélat avait écrit une lettre dans laquelle il tournait en ridicule le primat, par un seul mot. Il fut même enfermé trois ans par suite de cette plaisanterie dont il était si satisfait qu'il refusa toujours de s'en excuser auprès du primat offensé. Pour un libelle contre l'Église, Leighton fut condamné à la peine du fouet, puis mis au pilori ; et Prym subit deux affreux traitements ; à la seconde fois, il fallut lui couper le peu d'oreilles que la première exécution lui avait laissé.

Le mécontentement occasionné par de telles cruautés et l'impossibilité où Charles se trouvait d'obtenir assez de subsides au moyen de toutes les violences auxquelles il avait recours et de l'aide que lui prêtait une magistrature sans principes, l'obligèrent à assembler un Parlement après un intervalle de douze années. Ce Parlement se réunit en avril 1640. Il montra une grande modération unie à la même fermeté qui avait distingué son prédécesseur, et fut dissous après une session de trois semaines. La rigueur croissante des exactions illégales augmenta bientôt le mécontentement qui régnait alors contre le roi, et qu'aggravait encore considérablement la faveur qu'il montrait pour la religion de sa femme, pour ses coreligionnaires et particulièrement pour ceux qui étaient attachés à son service. Après avoir en vain cherché à éluder la nécessité qu'il craignait le plus en rassemblant un grand conseil de tous les pairs du royaume à York, il fut obligé de se soumettre à leur avis et de convoquer ce même Parlement, qui bientôt renversa son autorité et le conduisit à l'échafaud.

Les premiers actes de cette célèbre assemblée sont admi-

rables sous tous les rapports et aussi remarquables par leur fermeté que par leur modération. Elle fit passer une loi pour assurer la convocation des Parlements tous les trois ans et empêcher l'interruption de leur autorité pour un plus long intervalle. Les lords devaient émettre les édits de convocation si la couronne s'y refusait; les shériffs, à défaut des lords, et les électeurs, à défaut des shériffs. Ce bill triennal défendait également au roi de dissoudre le Parlement sans son consentement, avant qu'il n'eût siégé au moins cinquante jours. Le jugement dans l'affaire de Hampden fut alors cassé. Tous les droits de douane et généralement les taxes sur les importations, établis sans le consentement du Parlement, furent déclarés illégaux et strictement défendus; tout recrutement de soldats par la presse également défendu, à moins d'une invasion immédiate; et enfin, comme couronnement de l'œuvre, on prit une mesure sans laquelle ni le Parlement ni le peuple ne pouvaient se croire une heure en sûreté. On abolit à jamais la Chambre étoilée de la Haute-Commission; on dépouilla le Conseil privé de tout droit de juridiction en matière criminelle, pour le renfermer dans les attributions plus nécessaires de la police et ne lui reconnaître le droit d'émettre des sentences d'emprisonnement que suivant toutes les prescriptions légales. Le roi se résigna à laisser passer toutes ces lois importantes, mais il intervint dans les débats qui eurent lieu à leur sujet, et le Parlement s'en montra tellement offensé que jamais la Couronne n'a depuis renouvelé pareille tentative contre ses privilèges.

Ce furent là autant d'œuvres grandes et glorieuses, et c'est à les louer comme elles le méritent qu'il faut borner notre admiration pour cette célèbre assemblée. Tous les actes qui suivirent tendirent peut-être avec intention à changer la forme du gouvernement et nullement à le protéger contre les attaques dirigées contre lui. Parmi tant de mesures violentes, une seule, la mise en accusation de Strafford, laisse quelques doutes dans l'esprit, et l'on se demande si elle était ou non conforme à la justice. L'avoir mis à mort, et surtout pour crime de haute trahison, c'est

un fait absolument sans excuse. Il fallait le ruiner dans l'esprit du roi, et surtout empêcher par voie d'intimidation que son maître ne l'employât à l'avenir; cela était peut-être nécessaire, à cause de ses talents, de son courage, de son influence auprès de Charles, et aussi de la violence avec laquelle il avait ouvertement pris parti contre le peuple depuis son apostasie. Ses actes tyranniques et inconstitutionnels fournissaient des preuves suffisantes pour l'accuser de grands crimes et de beaucoup de graves méfaits. Mais pour le condamner à mort, on se servit des mêmes accusations que Henri VIII aurait employées pour frapper ses victimes, et en disant qu'il fallait sa vie, parce qu'il n'y avait pas d'autre moyen de protéger le peuple contre un si redoutable adversaire; et la manière dont s'y prit le Parlement pour procéder à cette exécution empruntée aux exemples de ce farouche tyran. Le droit que s'arrogeait le Parlement de lui ôter la vie, à cause de la crainte qu'inspiraient sa puissance et ses talents, n'était pas mieux fondé que le droit d'Henri VIII à mettre à mort l'un de ses dangereux adversaires, et le honteux consentement donné par Charles I^{er}, contrairement à tous les principes du devoir et de la conscience, était l'exacte contre-partie de la platitude montrée par le Parlement à l'égard de son despotique prédécesseur dans tous les procès de haute trahison¹.

Les autres actes du *Long Parlement* sont sans excuses et hors de question. Le vote par lequel il prétendit prévenir sa dissolution autrement que de son plein gré, était une audacieuse usurpation du pouvoir souverain commise, non par le peuple entier, mais par un certain nombre d'individus qui prenaient en main le pouvoir absolu et fondaient, à leur avantage, une oligarchie plutôt qu'une démocratie. Ce bill fut passé avec une promptitude toute révolutionnaire, ayant été présenté à la Chambre des communes le 5 mai, porté à la Chambre des lords le 7 et consenti par eux le 8. La constitution se trouva ainsi complètement changée en

1. M. Hallam, dans ses remarques sur le procès de Strafford, tombe dans l'erreur grave que nous avons mentionnée plus haut.

l'espace de trois jours, et le pouvoir du roi devint, pour ainsi dire, purement nominal. Les évêques furent exclus du Parlement, et l'assentiment qui y donna le roi fut sa dernière concession. Tout ce qui suivit fut exécuté par la violence, à la veille de prendre les armes ou, pour mieux dire, au milieu de ces bruits confus qui étouffent nécessairement la voix des lois.

Les causes immédiates de la rébellion furent d'abord : le zèle religieux, ou plutôt la fureur excitée par les encouragements que le roi et la reine accordaient au papisme, et que le roi, surtout en ce qui le concernait, avait grandement exalté ; l'alarme que les protestants ressentaient à l'idée du danger que courait leur religion, amena non-seulement beaucoup de gens d'église dans les rangs des puritains, mais porta aussi le Parlement à revendiquer les plus absurdes privilèges. Ainsi il traita comme une question touchant à ses privilèges celle des changements à introduire dans la liturgie, déclarant que « toute cérémonie d'invention nouvelle » serait une atteinte portée à ses droits incontestables. Cette prétention était naturellement dirigée contre Laud, dont les tendances papistes se rapprochaient fort de celles d'un corps puissant de notre clergé actuel. En second lieu, on découvrit une conspiration de plusieurs meneurs du parti royaliste, pour faire marcher une armée sur Londres et soumettre le Parlement. La pétition était préparée, couverte de nombreuses signatures de militaires, qui demandaient à être entendus par le Parlement, et Charles eut l'indicible folie de la contre-signer, puis il se rétracta avant qu'elle n'eût eu son effet, au lieu de se tenir à l'écart du mouvement jusqu'à ce qu'il pût être tenté avec succès. En troisième lieu, ce qui, plus que tout le reste, précipita les choses jusqu'aux dernières extrémités, ce fut l'idée insensée qu'eut le roi de venir en personne à la Chambre des communes pour y demander l'arrestation de cinq de ses membres, meneurs du parti qui lui était opposé, mais qui avaient avec eux toute la Chambre et presque tous les lords. La veille, il avait voulu que le procureur-général les poursuivît, ainsi qu'un des pairs, pour le crime de haute tra-

hison. L'accusation était fondée sur leur conduite parlementaire, dans laquelle ils avaient pour complices le Parlement tout entier. M. Hume lui-même, le zélé défenseur de Charles et de tous les Stuarts, traite cette démarche de maladresse insigne qui dépassa les plus ardents désirs de ses ennemis; il la qualifie « de résolution prise sans avis, sans réflexion, sans délibération, et d'acte dont personne ne pouvait excuser l'imprudence. » (Chap. lv). Lord Clarendon convient que cette action déraisonnable lui aliéna la généralité de ceux qui, probablement alarmés par la violence croissante des procédés du Parlement, commençaient à juger Charles avec plus de bienveillance. Le docteur Lingard, qui rend aux Stuarts en partialité la faveur qu'ils ont montrée à son Église, admet que ce fut un procédé blâmé également par ses amis et ses ennemis¹. On ne peut douter que cette démarche imprudente n'ait immédiatement provoqué le vote qui autorisait le Parlement à nommer les officiers de la milice, en d'autres termes, qui lui donnait le commandement de l'armée, et ce fut là le commencement de la guerre civile.

1. L'extrême partialité que cet habile et respectable auteur montre dans tous ses écrits, est le grand défaut de ses ouvrages. Son histoire de notre pays est plus sérieuse et composée avec plus de soin qu'aucune autre, et cependant, à cause de cette partialité, elle ne remplit pas la lacune laissée par M. Hume, car nous trouvons partout, dans sa narration, l'apologie et la défense du pape et du papisme. On n'aurait jamais cru qu'il fût possible de voir écrire dans ce pays une histoire aussi catholique par un homme d'un caractère aussi respecté. En ce qui concerne les Stuarts, il faut remarquer que M. Hume, avec tous ses préjugés et son amour habituel pour les rois et pour les reines, a été fort dépassé par le Dr Lingard. Le premier avait une trop mâle intelligence pour laisser passer, sans réprobation, la conduite de Marie Stuart. Le second porte si loin sa partialité pour la reine catholique, que non-seulement il n'admet pas qu'elle ait su ce qui se tramait contre la vie de Darnley, mais il ne veut même pas qu'elle ait un instant soupçonné Bothwell, et il ne permet pas qu'on croie à la comédie du jugement et de la fuite scandaleuse de ce dernier. Il ne peut pas non plus se résoudre à censurer le mariage et regarde comme une chose convenable qu'une femme se remarie quelques semaines seulement après la mort violente de son premier mari. Il paraît trouver également possible qu'une reine soit obligée par force de se remarier; mais ce qui est plus grave encore, il semble se faire le défenseur de Bothwell et rend compte de sa fin dernière tout différemment des autres auteurs.

Il n'entre pas dans le plan de cet ouvrage de suivre dans ses détails l'histoire des grands événements que cette lutte a produits, ni d'étudier le déploiement remarquable des qualités civiles et militaires qui la rend si intéressante. Une révolution qui ébranla les finances de l'État et changea complètement l'ordre de choses établi, ne pouvait manquer de faire croître, comme dans une serre chaude, les talents et les vertus, aussi bien que les vices et les faiblesses, qu'en temps de paix les gouvernements réguliers laissent avorter en bouton, ou arrêtent dans leur développement, ou rejettent dans l'ombre lorsque le hasard les amène à maturité¹. Mais il est également certain qu'en Angleterre, comme en France un siècle et demi plus tard, la grande majorité du peuple était contraire au changement qui renversa la monarchie ; que le parti républicain, peu considérable d'abord, a toujours été en minorité chez nous plus qu'en France ; que les extrémités auxquelles les meneurs se portèrent contre le roi ne trouvèrent dans le peuple qu'un petit nombre d'adhérents, et furent désapprouvées par la majorité du Parlement lui-même, dont, en un seul jour, deux cents membres furent expulsés par la force militaire qui n'y laissa que la minorité ; et enfin, que l'influence des deux plus puissants moteurs qui mettent les nations en mouvement, le fanatisme religieux et la crainte, fut nécessaire pour faire supporter patiemment ces procédés violents. En France, ce fut la haine des abus de l'Église qui remplaça le fanatisme, et la terreur y fut portée à un degré plus excessif encore. Mais, dans les deux révolutions, le succès d'un parti fut obtenu par les mêmes moyens, et, dans toutes les deux, l'indolence et la timidité des honnêtes gens permirent aux ennemis du peuple de le dominer. On peut tirer la même moralité de ces deux tristes histoires. Elles enseignent aux hommes que celui qui permet à l'injustice

1. Ceux qui aiment à regarder comme révolutionnaires les changements opérés dans notre gouvernement par les mesures de 1831 et de 1832, devraient réfléchir que ces signes indicateurs d'une révolution y manquent complètement. On n'a vu surgir presque aucun homme de talent par l'effet de cette révolution.

et à la cruauté de triompher, lorsqu'il aurait pu les vaincre en faisant son devoir envers son prochain, partage la faute, alors même qu'il n'a point partagé le profit; et que la crainte d'être vaincu dans la lutte pour le bien n'est pas une excuse pour une inaction qui ne peut satisfaire que la conscience la plus facile ou la plus endurcie.

L'abolition de la monarchie était complète. On déclara que c'était un crime de trahison de donner à quelqu'un le titre de roi sans un acte du Parlement. La Chambre des lords, comme la couronne, furent mises de côté, et le pouvoir suprême, législatif et exécutif, appartint à la Chambre des communes, composée alors de moins de cent membres, et complètement dominée par l'armée. Un conseil de quarante et un membres, dont les trois quarts étaient de la Chambre des communes, fut constitué pour un an, avec mission de veiller à la paix publique, de disposer des forces navales et militaires, et de représenter le pays vis-à-vis des États étrangers. Un sceau nouveau, représentant la Chambre des communes, fut confié à trois commissaires, et on enjoignit à tous les fonctionnaires de s'en servir, après leur avoir fait prêter serment à la République (*Commonwealth*). La moitié des juges l'acceptèrent; les autres donnèrent leur démission; les premiers mirent pour condition à leur acquiescement que le Parlement s'engageait à maintenir les lois fondamentales du royaume; la chambre y consentit, mais ces juges semblèrent n'avoir jamais songé à une chose; c'est que le pouvoir royal réside intrinsèquement et circule pour ainsi dire à travers toute la jurisprudence anglaise, depuis sa base jusqu'à son sommet. De nouvelles ordonnances furent rendues pour remplir les sièges vacants qui réduisaient la Chambre des communes à un septième de son nombre ordinaire, et l'on trouva à la fin 150 membres pour recomposer la chambre. Mais rarement en voyait-on plus de cinquante et jamais plus de cent à l'assemblée. Cinq ou six des royalistes les plus éminents furent jugés et exécutés; toutefois le règne de la République ne fut guère ensanglanté. Sa rigueur puritaine lui fit prononcer des peines sévères contre des délits que les lois pénales ont grande peine à at-

teindre. Elle fit passer un décret qui punissait de mort l'inceste et l'adultère, et la simple débauche entraînait trois mois de prison ; mais la sévérité même de ces décrets empêcha, comme on doit bien le penser, qu'ils ne fussent mis à exécution. On se rendit aux vœux du public qui demandait une réforme générale des lois, et l'on procéda à des changements importants dans le système et dans la pratique de notre législature. Une commission d'enquête fut instituée pour vérifier les malversations commises dans les finances, et les fraudes qui avaient lieu dans les recettes, particulièrement en ce qui concernait l'administration des biens confisqués. Ces derniers devaient avoir atteint une certaine importance, puisqu'en une seule année (1651), soixante personnes ayant un rang et de la fortune, se virent condamnées à la confiscation pour avoir adhéré au parti du roi. L'année suivante, avant la fatale bataille de Worcester, qui mit fin aux espérances de Charles II, ses partisans furent aussi poursuivis pour crime de haute trahison. La loi de confiscation atteignit d'abord soixante et onze accusés, et le nombre s'en éleva bientôt à six cent quatre-vingt-deux. On permit cependant à chacun d'eux de racheter leurs biens au tiers de leur valeur. Les catholiques furent aussi persécutés, mais un seul d'entre eux fut mis à mort. Les Presbytériens avaient été de plus terribles persécuteurs que les Indépendants, en insistant sur l'uniformité du culte ; mais les Indépendants montrèrent tout autant de rapacité, et on estime que les revenus des catholiques, qui se trouvaient séquestrés, dépassaient le chiffre de 60 000 livres sterling par an, quoique l'on n'ait fait ce calcul que pour les deux tiers de l'Angleterre. Ces mesures de rigueur n'atteignaient pas seulement les riches et les nobles. Leur violence tombait également sur les artisans, les domestiques et les paysans.

Le *Long parlement* était naturellement devenu impopulaire, d'abord par sa durée de dix-huit ans, ensuite, par l'expulsion d'une grande partie de ses membres, puis par ses lâches complaisances envers l'armée et ses chefs. La nation, par conséquent, accepta l'usurpation de Cromwell ; mais il n'avait prise sur elle que par le dégoût qu'elle éprou-

vait pour le parlement et la répulsion qu'inspirait son pouvoir militaire. Cromwell réunit environ 120 puritains de mœurs austères et choisis par lui-même au sein d'un plus grand nombre nommés par différentes congrégations, et il leur confia l'administration du pays. Cette assemblée de spectres, généralement appelée le *Parlement décharné* (*Barebon's Parliament*), quoique souvent ridicule dans sa conduite, montra beaucoup de sagesse en entreprenant des réformes importantes, et en corrigeant des abus criants, elle montra aussi un certain esprit d'indépendance dans l'exercice du pouvoir qui lui avait été confié. C'est ce qui déplut nécessairement à Cromwell, et lorsqu'il se déterminna à dissoudre cette assemblée et à s'emparer du pouvoir exécutif avec le titre de Protecteur qui lui avait été donné par une partie des anciens membres, il publia le texte de la nouvelle constitution en quarante-deux articles, lesquels conféraient le pouvoir législatif tant au protecteur, qu'au parlement, dont la dissolution ne pouvait avoir lieu sans son propre consentement, ni avant cinq mois de session. Le Protecteur avait le commandement des armées de terre et de mer ; le droit de faire la guerre ou de conclure la paix, avec l'avis de son conseil ; le pouvoir de nommer les grands fonctionnaires de l'État, avec le consentement du parlement ; et le conseil devait désigner celui qui succéderait au Protecteur. Le parlement était composé de 460 membres, choisis par les grandes villes, suivant les droits qu'elles possédaient dans les anciennes élections, et dans les comtés, par des électeurs possédant 200 livres en valeur quelconque. Il y avait 400 membres pour l'Angleterre, 30 pour l'Écosse, et autant pour l'Irlande. Ce parlement se réunit, mais Cromwell, après cinq mois d'essai, trouvant que ses membres étaient loin de se plier à ses desirs, le cassa de nouveau ; puis, alarmé par un mouvement royaliste dans l'Ouest, il commissionna onze majors généraux placés au centre d'autant de districts pour lever sur les royalistes une taxe de dix pour cent ; il prit de même sur lui de prolonger au delà du temps fixé par la loi, un droit à prélever sur les marchandises. Quelques personnes qui avaient refusé de payer cet impôt illégal, furent

prises à l'amende par les collecteurs, et condamnées à des dommages et intérêts. Les juges montrèrent dans cette occasion leur bassesse et leur lâcheté habituelles, et Cromwell fit mettre à la Tour le conseil tout entier, parce qu'un seul des réclamants avait gagné son procès. Il nomma une Haute Cour de justice, par laquelle plusieurs de ses adversaires furent condamnés à mort et exécutés. Le gouvernement n'était plus qu'un despotisme militaire, et il est certain que les brillants succès de Cromwell dans ses expéditions étrangères et la crainte de la restauration des Stuarts, pouvaient seuls le maintenir sur le trône usurpé.

Après un intervalle de deux ans environ, il fut obligé d'appeler un autre parlement. Les membres écossais et irlandais s'y montrèrent d'une soumission obséquieuse, et les membres anglais si peu disposés à l'obéissance, que le Protecteur examinant d'avance les nominations faites exclut environ quatre-vingt-dix d'entre eux, sous le prétexte de leur immoralité. On ne permit qu'à ceux qui avaient un certificat de son conseil, d'entrer à la chambre dont les portes étaient gardées par des sentinelles. Cette mesure lui donna une assemblée complaisante, qui lui présenta une adresse par laquelle il était prié de prendre le titre de roi. Elle acceptait également beaucoup d'amendements proposés à la nouvelle constitution.

On sait qu'il refusa la couronne, mais les nouveaux changements qu'elle subit lui donnaient le droit de choisir son successeur, et de nommer une Chambre Haute qui ne devait pas excéder le nombre de soixante-dix membres, ni être portée à moins de quarante. En vertu de cette nouvelle organisation, soixante-deux membres de la chambre des communes furent appelés à la Chambre Haute. Le déplacement de ses principaux partisans y amoindrit l'influence de Cromwell, et il fut bientôt obligé de renvoyer son parlement, le quatrième qu'il ait ainsi dissous et le dernier de ceux qu'il convoqua.

Quelques historiens ont soutenu que la première forme de gouvernement établie sous le Protecteur, cette constitution appelée « *The Instrument* », était républicaine, et que la

seconde , qui admettait le droit de pétition , et certains conseils, était monarchique. M. Hallam est de cette opinion ; mais, sauf le droit de nommer son successeur et l'institution de la Chambre Haute, la première est, en réalité, tout aussi monarchique que la seconde. La mort du Protecteur, et l'incapacité de son fils Richard à lui succéder, amenèrent la restauration de Charles II. Elle eut lieu après un intervalle de dix-huit mois pendant lequel le gouvernement fut à un certain moment remis entre les mains d'un conseil composé d'officiers généraux ; on rappela Charles II, sans s'être préalablement assuré qu'il avait l'intention de gouverner le royaume suivant les principes constitutionnels, et sans avoir d'autres garanties de sa bonne volonté que l'effet que l'on supposait avoir été produit sur son esprit par le souvenir du destin de son père et celui de ses propres souffrances.

CHAPITRE XXVIII.

GOVERNEMENT DE L'ANGLETERRE. LES STUARTS. LA RÉVOLUTION.

On a coutume de considérer l'histoire de notre constitution, depuis la restauration jusqu'à la révolution, comme naturellement divisée en deux parties, l'une ayant trait à la conduite de Charles II, et l'autre à celle de Jacques II, tandis, qu'en fait, il s'agit des mêmes façons de procéder. Les événements suivent leur cours sans interruption ; la politique des partis reste la même ; il n'y a de différence que l'impulsion plus rapide donnée à la crise par le plus honnête et le plus fanatique des deux frères. Le contraste réel résulte uniquement du caractère de ces deux princes : le premier est un être indolent, insouciant, sans principes, préférant ses aises au pouvoir, à moins que le pouvoir ne dût servir à empêcher qu'on ne le troublât dans ses plaisirs, ou bien à lui épargner l'ennui également désagréable d'être contrarié dans la direction des affaires ; d'ailleurs, nullement jaloux de la liberté des autres, pourvu qu'on le laissât jouir de la sienne. Le second est un maître sévère, jaloux de ses prérogatives, pour raisons religieuses autant que pour motif politique, un enragé dévot, sincèrement convaincu, capable d'efforts, et même de tout risquer, pour atteindre son but ; toujours prêt à sacrifier sa couronne temporelle pour en mériter une plus durable dans le ciel, et, quoiqu'affectant une scrupuleuse fidélité à sa parole, ne regardant pas à la violer, si cela devait servir à la satisfaction de sa passion dominante. Quoique, en religion, il eût insensiblement passé à la foi romaine, Charles I n'avait jamais songé à convenir de sa conversion, et il n'était pas disposé à faire aucun sacrifice pour ses nouvelles croyances, car il en était de ses principes religieux

comme de sa morale privée : c'étaient des liens fort relâchés qui ne le gênaient guère. Mais Jacques II, quoique parfaitement dévot, ne s'imposait de retenue que dans les matières de foi et dans celles qui regardaient le plus grand intérêt de l'Église ; ayant toujours mené la même vie licencieuse que son frère et tout le parti des cavaliers, il s'était à la fois livré à toutes les passions de l'esprit de parti et à toutes ses fantaisies personnelles, ne craignant, en aucune façon, depuis qu'il était rentré en possession du pouvoir, de porter atteinte aux lois de morale, et de choquer étrangement les sentiments des classes puritaines.

Non-seulement cela ne cadrerait pas avec les goûts de Charles I^{er} de risquer ce qu'il appelait « un nouveau voyage à l'étranger, » afin de faire triompher ses prérogatives et le papisme, comme son frère le pressait de le faire, mais il aurait, pour son compte, préféré de gouverner, d'accord avec le parlement, comme étant la marche la plus facile à suivre, s'il avait seulement trouvé cette assemblée tant soit peu raisonnable et accommodante. Il ne songeait nullement, ainsi qu'il le disait à lord Essex, à s'asseoir les jambes croisées comme le Grand Turc, et à obliger les gens à lui venir faire la révérence ; mais, ajoutait-il, « il ne voulait pas non plus avoir autour de lui un tas de monde pour l'espionner et se mêler de ses affaires ; » il ne cachait pas non plus son antipathie pour certaines lois qui étaient encore en vigueur, et n'hésitait point, par exemple, à déclarer qu'il ne laisserait jamais aucun parlement se réunir, en vertu du fameux acte passé en l'année 1641. On prit donc le parti de le révoquer. Cependant, Charles I^{er} essaya de voir jusqu'à quel point il pourrait vivre en bons termes avec de telles assemblées ; et ce fut seulement au moment où elles lui refusèrent de l'argent, et montrèrent l'intention de surveiller la conduite publique de ses ministres, qu'il se jeta dans les bras de la France, qu'il mit tout son pouvoir et toute son influence au service de l'ambition extravagante de Louis XIV, qu'il en reçut régulièrement des subsides qui le dispensaient de la nécessité de convoquer les représentants de la nation, qu'il trafiqua honteusement de l'honneur et

de la politique du pays, et qu'il entra dans une basse conspiration, non-seulement contre l'indépendance de l'Europe protestante, mais contre la libre constitution de son propre royaume. Il est évident que si, en 1670, les patriotes anglais avaient eu connaissance de ces pratiques secrètes de Charles I^{er}, ils n'auraient pas retardé d'une heure l'avènement de la révolution. L'appel adressé à Guillaume III aurait été, à tous les points de vue, aussi justifiable alors qu'il l'a été depuis; et l'expulsion de la famille royale récemment restaurée n'aurait pas été un acte moins nécessaire, qu'il ne le fut plus tard, pour sauver à la fois les libertés des Anglais et l'indépendance de leur pays, car Charles I^{er} avait entièrement sacrifié à la France la sécurité nationale, qu'aucune des mesures de Jacques n'a jamais aussi dangereusement menacée.

Pendant longtemps, beaucoup de personnes doutèrent, et d'autres firent semblant de douter, de la culpabilité de Charles I^{er}; mais les doutes cessèrent d'être possibles après la publication du traité passé avec Louis XIV en 1669; par ce traité, qui ne lui permettait plus de démentir sa trahison flagrante, il s'était fait garantir une pension de 200 000 livres sterling par an, somme dont la valeur serait, aujourd'hui, d'un demi-million, et un secours de six mille hommes. En retour de ces moyens mis à sa disposition, afin qu'il pût à la fois gouverner sans parlement, et triompher de la résistance de ses sujets, Charles entra dans un plan de partage dont l'infamie n'a pas été dépassée un siècle plus tard par les puissances du Nord dans les affaires de la Pologne, et dont on peut dire que les clauses principales leur ont même servi de modèles. La France devait s'emparer de la plus grande partie des Provinces-Unies, tandis que l'Angleterre aurait eu la plus grande partie de la Zélande avec Ostende, Minorque, et quelques provinces de l'Espagne dans l'Amérique méridionale. Un prince de Bourbon était appelé au trône d'Espagne, et prenait l'engagement d'abandonner une partie des possessions espagnoles, afin de régner tranquillement sur le reste. Il y a lieu de remarquer, comme mettant particulièrement à la charge de Louis XIV l'invention de

cet odieux système de partage, que, trois ans auparavant, il avait, par deux fois, proposé à l'empereur un plan semblable pour se partager les provinces espagnoles. Mais l'inégalité des conditions avait porté l'empereur à repousser ce prodigieux projet. Il avait trop bien compris que, tandis que Louis XIV n'avait que peu de chances à courir pour occuper à son aise la Péninsule et les provinces hollandaises, il n'y avait pas une seule des dépouilles qu'on lui offrait qu'il ne fût obligé de conquérir par la force des armes.

Il a été certainement bien heureux pour ce pays que les soupçons qui s'élevèrent dans l'esprit de Louis XIV, par suite de la conduite vacillante et des apparences de mauvaise foi de Charles I^{er}, aient empêché ce monarque de mettre promptement à exécution les conditions dont on était convenu. Si une armée française, bien organisée, avait fait irruption en Angleterre, en même temps que d'abondants subsides en argent seraient venus renforcer le tyran, il n'aurait eu besoin que de donner satisfaction à l'Église établie en lui permettant d'opprimer les dissidents, et de s'interdire de prêter appui aux catholiques, son œuvre d'usurpation eût alors été accomplie. Les actes abominables par lesquels on avait exclu des corporations tous les « *non conformists*, » en même temps qu'on leur avait défendu de s'approcher à la distance de cinq milles de toute ville érigée en corporation, avait gagné à Charles I^{er} toute la faveur du clergé ; et ce prince n'avait pas un zèle assez fanatique pour la religion qu'il avait secrètement embrassée, ou plutôt qu'il était au moment d'adopter, pour risquer de recommencer « un nouveau voyage à l'étranger, » en accordant à cette religion une protection trop publique et trop compromettante. A quoi il faut ajouter qu'il avait montré une facilité vraiment royale à abandonner ses plus anciens et ses plus capables serviteurs, et lorsque Clarendon fut mis en accusation, il le laissa déclarer coupable de trahisons qu'il n'avait jamais commises, parce que, avec un peu de timidité et beaucoup de prudence, il s'était dérobé à une inculpation de délits non moins graves dont il était certainement coupable. La facilité avec laquelle ce ministre a plus d'une fois

envoyé au loin et quelquefois à l'étranger des personnes qui ont dû y errer pendant nombre d'années en attendant sa chute, le consentement qu'il a donné à l'alliance française, les moyens qu'il a employés pour procurer de l'argent à Charles I^{er}, afin de lui éviter l'ennui de réunir le parlement, furent autant de crimes d'une profonde noirceur, mais qui ne devaient pas servir de prétextes à son maître ingrat et dissolu pour l'abandonner à son malheureux sort. Quoique incomparablement moins préjudiciable aux intérêts de l'État, sa détestable conduite à l'occasion du mariage de sa fille, lorsqu'il supplia le roi de refuser son consentement, et quand il déclara qu'il aimait mieux la voir traitée en vile courtisane, ou condamnée à mort comme ayant conspiré contre la prérogative royale, que d'être témoin d'une telle atteinte portée à l'honneur de la couronne, a justement attiré sur sa mémoire l'éternel mépris de tous les gens de bien.

Il y a deux choses à remarquer dans la manière dont Charles I^{er} conduisit les affaires de son gouvernement, deux choses par lesquelles il diffère extrêmement de son frère, et qui ont empêché la révolution d'éclater de son vivant, quoique tout y tendît de la façon la plus manifeste. Il montra beaucoup plus d'adresse et de modération à éviter les difficultés, qu'il n'aborda que rarement, ou plutôt, jamais en face, et qu'il n'essaya jamais de surmonter par des coups de force. Il ne fit jamais preuve d'obstination ni même de fermeté dans la poursuite de ses desseins, auxquels, grâce à son caractère insouciant, il n'attachait pas grande importance. C'est ainsi, par exemple, que tout en ne pouvant être soupçonné d'avoir prêté beaucoup de foi au prétendu complot papiste des poudres, et n'y ayant probablement pas cru du tout, il sut garder une certaine neutralité pendant tout le temps que dura l'agitation où cet événement jeta notre pays et put ainsi profiter de la réaction qui s'ensuivit, lorsque les scélérats qui avaient trompé le peuple voulurent tenter un pas de plus, et se mirent à accuser les personnes qui tenaient de près à la famille royale. Mais son manque de fermeté devint manifeste, lorsqu'après avoir publié la

déclaration par laquelle il suspendait les lois pénales, en vertu de la prérogative qu'il s'attribuait de faire lui-même la loi en matières ecclésiastiques, il se laissa persuader de la révoquer à la suite des pressantes remontrances de la chambre des Communes, plus inquiète, peut-être, en cette occasion, des dangers de la religion, que de ceux de la liberté. L'extrême impopularité du duc d'York, à cause de la foi catholique qu'il professait, donna naissance à un bill qui l'excluait du trône. Charles I^{er} s'y opposa de toutes ses forces, et parvint à le faire rejeter quand il fut présenté à la chambre des Lords. Le duc lui-même, s'il eût passé, était décidé, plutôt que de céder, à recourir aux extrémités désespérées de la guerre civile; il disait même à l'ambassadeur français, M. Barillon, qu'il n'y avait pas d'autre moyen de rétablir en Angleterre l'autorité royale. Cependant, la crainte qu'inspirait le fanatisme religieux de l'héritier de la couronne était telle, même parmi les personnes les plus opposées au bill d'exclusion, qu'elles songèrent à le remplacer par un autre, qui aurait entièrement changé la forme du gouvernement en déclarant que, si par suite de la loi de succession, un prince catholique venait à monter sur le trône, il n'aurait pas le droit de *veto*, que tous les emplois civils et militaires seraient à la nomination du parlement, et qu'un comité composé des membres des deux chambres siégerait pendant leur prorogation. On peut, en outre, donner comme preuve de l'excessive appréhension qu'éprouvaient les anticatholiques, ce fait, qu'en 1680 la chambre des Communes déclara à l'unanimité que le feu qui avait ravagé la cité de Londres était l'ouvrage des catholiques, et le vote par lequel elle priva de son siège à la Chambre tout membre qui acceptait un emploi de la couronne.

Il n'y a pas, dans toute l'histoire, un exemple d'humaine faiblesse comparable au changement soudain qui survint peu de temps après au sein de la nation et de ses représentants. Quelle qu'en fût la raison, soit que cela tînt aux extrémités auxquelles on s'était porté à la suite du prétendu complot des poudres, ou bien à la violente passion qu'on avait témoignée contre le duc d'York, soit qu'il faille uni-

quement l'attribuer au naturel va-et-vient que l'on remarque d'ordinaire dans les sentiments des hommes légers et mal renseignés qui forment le fonds de la multitude chez toutes les nations, soit que la responsabilité en retombe sur l'Église établie, à cause du zèle honteux qu'elle mit à blâmer les actes du dernier parlement, soit enfin que ces diverses circonstances aient toutes agi à la fois, toujours est-il qu' aussitôt après la fin de la session on entendit s'élever, d'un bout à l'autre de l'île, un cri de profonde réprobation contre tout ce que le parlement avait fait, et l'on vit se produire une disposition générale à supporter patiemment toutes les attaques que la couronne pourrait tenter contre la liberté. La corporation de Londres, menacée de perdre ses franchises par suite d'un *quo Warranto* lancé contre sa charte, et connaissant la servilité habituelle des juges, s'estima heureuse d'accepter les termes du compromis qu'on lui offrait, et se soumit entièrement aux volontés de la couronne. Cet exemple aussi méprisable que funeste fut imité par les corporations de plusieurs autres villes. La mort de Charles I^{er} au sein de la foi romaine, et le fastueux étalage que Jacques II fit de sa religion en allant à la messe avec une pompe toute royale, ouvrit les yeux de tout le monde et réveilla toutes les craintes des protestants. Il ne tarda guère à convoquer un parlement, et on lui vota pour la vie un revenu annuel de deux millions de livres sterling, égal à ce que vaudrait aujourd'hui la somme de cinq millions de livres sterling, avec un autre subside de sept cent mille livres sterling par an pour l'entretien de l'armée. On modifia les termes d'une adresse relative aux lois pénales, sur l'avis que la rédaction primitive pourrait peut-être offenser le roi. Un bill passa à l'une des deux chambres, à la chambre même qui représente plus particulièrement le peuple, pour déclarer que ce serait un acte de trahison de proposer aucune motion pour changer l'ordre de succession, et la chambre qui le vota était justement celle qui, peu d'années auparavant, avait pris l'initiative d'un bill afin d'exclure ce même monarque du trône, et de transmettre la couronne à un autre, comme s'il était réellement mort. Rien n'était donc plus inutile que le plan insensé

qu'avait imaginé Sunderland de dissoudre le parlement pour toute la durée de la vie de Jacques II, et d'avoir recours aux subsides de la France si des circonstances extraordinaires en faisaient sentir le besoin. Jacques II, naguère encore l'objet des craintes et de l'aversion de tout le monde, était maintenant vanté pour son courage, pour sa fidélité dans l'accomplissement de ses promesses, pour les services patriotiques rendus au pays, sa patience pendant les dernières persécutions qui l'avaient obligé d'aller résider à l'étranger, de façon que, pour se servir de l'expression de lord Lonsdale, « il était devenu le véritable favori de tout le monde. »

Cependant, malgré ses promesses de gouverner constitutionnellement, et quoiqu'il se vantât de n'avoir qu'une parole, Jacques II commença par déclarer permanents les droits de douane qui n'avaient été votés que pour une période déterminée. Il assumait le pouvoir de dispenser des lois pénales, et publia sous ce prétexte « une déclaration pour la liberté de conscience » prenant grand soin de donner satisfaction à ses propres antipathies contre les non-conformistes, en même temps qu'aux préjugés de l'Église contre eux, en se joignant à ceux qui les persécutaient le plus cruellement. En Écosse, où les prérogatives de la couronne étaient plus limitées qu'en Angleterre, il suspendit l'action des lois pénales, en vertu, disait-il, « de sa souveraine autorité royale et de son absolu pouvoir d'être obéi sans restriction par tous ses sujets; » et ces actes provoquèrent, dans tout le pays, au sein des villes, comme parmi les campagnes, un concert d'adresses toutes remplies des plus chauds remerciements. La reconnaissance de la populace espagnole excitée par ses prêtres et fanatisée par la superstition n'a pas, de nos jours, témoigné plus d'enthousiasme pour l'heureuse restauration des bienfaits du gouvernement despotique, que ne l'a fait le peuple d'Angleterre, en 1686 et 1687, pour les mesures arbitraires de Jacques II.

On vit alors se manifester au delà de toute mesure la méprisable courtisanerie des hommes de loi, rendue plus dégoûtante encore par le docte appareil dont ils se plaisaient à revêtir leur vil langage d'esclaves prosternés jusqu'à terre;

et leur servilité était d'autant plus choquante et d'autant plus fâcheuse qu'elle empruntait plus d'éclat à la dignité de leur profession. C'est alors qu'on vit les juges du *Middle-Temple* se mettre à la tête de ceux qui applaudissaient le plus vivement aux premières mesures du tyran, à ses levées d'impôt sans le consentement du Parlement, ne regardant pas à lui adresser leurs plus humbles et leurs plus chaleureux remerciements pour l'usage inconsidéré qu'il faisait de sa prérogative. Le ravissement de ces indignes magistrats dépassa de nouveau toutes les bornes lorsque Jacques II, s'affranchissant de celles qu'on avait mises à son autorité, s'arrogea le droit de suspendre les lois, et de dispenser de leur exécution. Ils s'appliquèrent à établir que la prérogative royale formait l'essence même de la loi ; ils le remercièrent avec gratitude de ce qu'il l'avait lui-même proclamé ; ils déclarèrent que sa prérogative lui venait de Dieu, et qu'il n'y avait sur la terre ni autorité, ni tribunal humain qui eût le droit de la limiter, et s'engagèrent par serment à consacrer leurs fortunes et leurs vies à la défense de cette grande vérité : à *Deo rex*, à *lege rex*. C'est à cette époque aussi que l'on vit les douze juges, sauf un seul, affirmer le droit du roi à dispenser de l'exécution des lois pénales qui avaient justement été faites pour mettre un frein à son pouvoir. C'est alors qu'on eut le triste spectacle d'un Pemberton torturant le sens le plus évident des règles qui président à la manifestation de la vérité pour condamner des personnes innocentes, mais odieuses à la cour, et celui d'un Jefferies tenant campagne dans le nord de l'Angleterre contre les droits des corporations ; s'attaquant dans l'ouest à toutes les personnes qui n'adhéraient pas aux doctrines chères au monarque, et répandant à flots des torrents du sang le plus pur et le plus innocent dans le but de s'acquitter jusqu'au bout de son infâme métier de boucher, de bien préparer les voies à la monarchie absolue, d'aider au renversement de la foi nationale, en prenant soin toutefois de permettre aux condamnés de racheter leur vie, ou d'échapper à l'exil par de grosses sommes d'argent qui devaient fournir aux besoins d'une

cour dissolue et insatiable. Il semblait qu'il ne manquât plus qu'un Parlement pour fonder l'établissement catholique d'une façon tout à fait légale. Pour arriver à ce but, la couronne prit soin de charger les chefs des corporations de procéder à l'examen de tous leurs droits et de tous leurs actes, et de les organiser entièrement à neuf, sous la menace, qui équivalait à une certitude, d'être condamnés par les tribunaux en cas de résistance.

Par bonheur, l'insensé Jacques II s'était trop hâté ; il avait osé faire, en un mois ou deux, des choses qui n'auraient pas rencontré de résistance s'il avait mis un ou deux ans à les accomplir. Il avait chassé les membres d'un collège parce qu'ils étaient protestants ; il avait donné à un autre collège également protestant un principal catholique, et il avait ordonné des poursuites contre sept prélats parce qu'ils lui avaient adressé quelques remontrances contre sa déclaration qu'il prétendait faire lire dans toutes les églises. C'était bien le clergé qui avait été la cause première de tous les excès. Les déclarations que l'Université d'Oxford avait publiées quelques années auparavant contre toute liberté de discussion, et en faveur des gouvernements absolus, la soumission d'esclaves qu'ils avaient montrée au jour de l'avènement de Jacques II au trône, le zèle avec lequel le clergé avait partout pris son parti, en s'attaquant à tous ses adversaires, et spécialement le dernier Parlement convoqué sous le règne de son frère, étaient bien de nature à lui faire supposer qu'il pouvait compter sur leur neutralité, sinon même sur leur concours pour la réussite de tous ses projets. En réalité, il en était venu à se persuader qu'il n'y avait pas de différence substantielle entre ses croyances religieuses et celles des autres, car il avait été entièrement converti à la foi romaine en lisant les controverses des ministres anglais de l'école de Laud, et l'on ne peut s'empêcher de convenir que les limites qui séparaient cette école de la religion catholique étaient aussi difficiles à tracer que celles qui en tiennent aujourd'hui éloignée une certaine secte de l'église anglicane. Cependant il fit en vain appel à leur adhésion. L'Université d'Oxford ouvrit la voie en l'abandonnant, comme elle l'avait déjà ouverte en le

séduisant. Des communications s'étaient alors établies avec le prince d'Orange. Jacques II s'aperçut alors qu'il lui fallait maintenant combattre pour le salut de son trône, et quoiqu'il se préparât à la lutte en prenant le parti d'enrôler un grand nombre d'Irlandais dans son armée, gens tous prêts à combattre pour n'importe quelle cause et n'importe quelle personne, ses préparatifs venaient trop tard; les évêques furent acquittés; les juges même osaient faire leur devoir. L'armée refusa de se séparer de l'église; le pays presque entier se déclara contre le roi et pour le prince d'Orange. Une convention, puis bientôt après un Parlement après des discussions pleines de subtilités déclarèrent le trône vacant, et mettant de côté les enfants de Jacques II, en même temps que sa personne, à l'exception des deux princesses Anne et Marie qui avaient pris parti pour ses adversaires, placèrent la couronne sur la tête de Guillaume III et sur celles des deux princesses, jusqu'au moment où par un nouvel acte, ils fixèrent l'ordre de succession dans la branche de la fille de Jacques I^{er} mariée à l'électeur Palatin. Cet arrangement révolutionnaire qui repose uniquement sur la volonté du peuple en état de résistance ouverte contre ses souverains héréditaires constitue l'essence du titre en vertu duquel la maison de Brunswick est aujourd'hui en possession de la couronne d'Angleterre. On a parfois essayé de mettre en avant toutes sortes de vaines subtilités pour établir qu'il n'y avait pas eu de véritable résistance en 1689; ce sont des pointilleries dignes de ces antiquaires qui prétendent qu'il n'y a pas eu de conquêtes en 1066, et qui s'amusent en parlant du vainqueur d'alors, à l'appeler l'acquéreur, « *acquirer* » au lieu de le nommer le conquérant, « *conqueror*. » Le fait est qu'il y eut prise d'armes dans presque toutes les provinces du pays, et sur une large échelle dans le Yorkshire, à Notts, et dans le Cheshire. On appela une armée étrangère en Angleterre, avec la seule intention de triompher de toutes les tentatives possibles du roi. La plus grande partie de ses troupes passa du côté du prince d'Orange, et leur résistance aux ordres de Jacques fut la cause principale de sa déposition.

La forme des expressions employées à cette occasion par égard pour les consciences délicates, et les raffinements de légalité dont se servirent la Convention et le Parlement pour offrir le trône vacant et la souveraineté à l'acceptation de Marie et de Guillaume III ne sont d'aucune importance. Tout le monde comprit et sentit bien que l'abdication était une affaire de convention et sans réalité effective. On n'ignorait pas que Jacques II était rentré à Londres en qualité de roi, et qu'il n'avait jamais fait un acte, ni dit une parole d'où on pût conclure qu'il se démettrait de l'autorité royale qu'il tenait de son titre héréditaire. Mais le peuple l'avait rejeté, et les représentants du peuple le considérèrent comme s'étant démis du trône parcequ'il s'était rendu coupable d'actes qui les autorisaient à le déposer. D'ailleurs, s'il eût formellement abdiqué, il n'aurait pas pu infirmer le droit qu'avait son fils de prendre la place que son abdication laissait vacante. Mais la même puissance, à savoir la volonté et la voix du peuple, qui avait prononcé la vacance du trône malgré Jacques II, rejeta les titres du fils, nomma à sa place Guillaume III, le cinquième ou le sixième dans l'ordre de la succession, et qui d'après le cours naturel des choses ne pouvait guère se flatter de recueillir jamais un semblable héritage, et, du même coup, déclara la couronne héréditaire dans la branche des filles de Jacques II, sans tenir compte de son fils vivant, et plus tard la transféra à une branche encore plus éloignée, en excluant toujours la descendance de ce même fils.

Rien ne saurait donc être plus manifeste; toute cette façon de procéder porte un caractère essentiellement révolutionnaire; le changement dans l'ordre de la succession s'est opéré par suite de la résistance que le peuple a opposée à son souverain. On n'a pour cela ni demandé ni obtenu son assentiment, et la nation s'étant emparée de force du pouvoir souverain, en a usé pour installer sur le trône un nouveau magistrat en chef « *new chief magistrate.* »

CHAPITRE XXIX.

CONSTITUTION DE L'ANGLETERRE.

La résistance nationale n'a pas seulement été, au point de vue des faits historiques, la cause du nouvel établissement révolutionnaire, elle a servi de base principale à cet établissement.

Tout l'édifice du gouvernement a été fondé sur le droit de résistance, comme sur la pierre de l'angle. Voilà ce qu'il importe extrêmement de ne pas perdre de vue. Il faut également se garder d'oublier à quel point ce principe de résistance est essentiel à la conservation de la Constitution qu'il a établie et assurée, et combien il sera toujours nécessaire pour les gouvernants et pour les gouvernés de se souvenir qu'il est toujours possible d'avoir recours à cette extrémité fâcheuse à coup sûr, à laquelle on ne doit comme telle, faire jamais appel qu'avec la plus grande circonspection, mais qui est toutefois un remède dont le peuple dispose, un dernier moyen de se protéger lui-même, qu'il peut et qu'il voudra employer, chaque fois que ses gouvernants l'y obligeront pour sa défense personnelle.

L'histoire complète de la Constitution anglaise que nous avons retracée depuis les premiers temps de son origine, témoigne surabondamment de la facilité avec laquelle on peut exercer le pouvoir absolu et combien aisément les droits du peuple les mieux garantis par la loi, peuvent être pratiquement foulés aux pieds, pendant que la théorie du gouvernement libre semble demeurer parfaitement intacte, et tandis que les institutions créées pour contrôler le gouvernement et les lois destinées à protéger les sujets, continuent à subsister aussi entières qu'au moment où elles ont

été établies grâce aux efforts du peuple et cimentées par ses labeurs et par son sang.

La promulgation trente fois renouvelée de la Grande-Charte, les empiètements violents et répétés des Princes de la branche des Plantagenets et de la maison d'York contre le droit qui appartenait exclusivement au Parlement de lever les impôts, la basse adhésion de ce même Parlement aux mesures vindicatives que les partis tour à tour vainqueurs et vaincus prirent les uns contre les autres pendant le règne si agité des Lancastre, sa soumission plus vile encore aux premiers Tudors, sa lâcheté quand il a laissé le pouvoir arbitraire reprendre toute sa force après qu'il avait été si complètement anéanti au dix-septième siècle, l'effrayant exemple qu'il a donné de son peu de confiance dans l'efficacité de ses prérogatives parlementaires, dans toutes les institutions et dans toutes les lois, et qui ressort si évidemment de la facilité avec laquelle Charles II a pu gouverner presque sans contrôle, juste à l'époque de l'histoire de notre pays signalée par nos meilleurs écrivains comme étant celle où la constitution anglaise était arrivée à son plus haut degré de perfection théorique, enfin et avant tout, ce fait étrange que notre pays n'a échappé au danger de la monarchie absolue que par suite de cette heureuse circonstance que Jacques II commit la faute de s'attaquer d'abord à la religion du peuple, avant de s'appliquer à ruiner ses libertés, se faisant ainsi une ennemie de l'Église, au lieu de s'en servir comme d'une puissante alliée pour attaquer toutes les libertés civiles, voilà autant d'épisodes de l'histoire de notre gouvernement qui sont de nature à nous apprendre qu'il ne faut pas se fier complètement aux seules garanties écrites dans les statuts et à ne nous point permettre d'oublier que les juges, le Parlement, les ministres aussi bien que les rois sont de fragiles créatures et sujettes à de terribles tentations, en proie à de vaines terreurs, livrées à toute sorte de cabales, et qu'en somme, le peuple ne peut jouir d'une parfaite sécurité, s'il n'a la constante et ferme volonté de leur résister jusqu'à la mort, aussi souvent qu'ils oseront attenter à ses droits.

La meilleure garantie offerte par nos institutions et qui

rendra de plus en plus inutile l'emploi du droit de résistance, se trouvera toujours dans la bonne composition du Parlement servant de large base à notre représentation populaire. Voilà le grand bienfait que nous devons à la Révolution. Tant que la Chambre des communes uniquement choisie par une petite fraction de la nation, a dû subir l'influence des sentiments et des intérêts de cette seule fraction, le gouvernement ressemblait bien plutôt à une aristocratie ou, pour mieux dire, à une monarchie aristocratique qu'à un gouvernement mixte composé de ces trois formes politiques. On s'inquiétait assez peu à cette époque du soin de répartir également les soins à donner aux intérêts des diverses classes. Il n'y avait guères de garantie contre la coalition possible de la Couronne et de l'oligarchie, s'entendant pour détruire jusqu'au nom même d'une libre constitution. — D'un côté, l'influence toujours croissante que ses grandes possessions donnaient à la Couronne, de l'autre, la lourdeur des charges qu'avaient léguées tant de guerres coûteuses et tant de conquêtes faites au dehors, menaçaient de détruire sourdement toutes les garanties populaires, et de mettre à néant ce qui restait de nos institutions libres, pour peu qu'il se rencontrât un prince assez hardi et assez habile se sentant en état de tourner à son profit un si malheureux état de choses. En 1831 et 1832, la constitution du parlement fut établie sur des bases infiniment plus larges et plus solides; et quoiqu'il reste encore beaucoup à faire avant de pouvoir affirmer, en toute vérité, que toutes les classes sont bien et dûment représentées dans le parlement, cependant nous ne sommes certainement plus exposés au risque de voir détruire nos libertés, ni au danger d'avoir à nous protéger nous-mêmes par une résistance ouverte, et personne ne peut aujourd'hui nier que le principe démocratique n'entre, pour une large part, dans le système de notre monarchie mixte. Ce grand changement est plus que suffisant pour contrebalancer l'augmentation d'influence acquise par la Couronne depuis la Révolution, et pour nous faire prendre en patience les ennuis qui accompagnent inévitablement la mise en action des lois fiscales nécessaires à

l'encaissement et au maintien d'un aussi grand budget que le nôtre; et l'apparition d'une nouvelle classe de citoyens, alliés constants du pouvoir et toujours fort peu disposés à lutter contre les oppressions les plus fâcheuses, j'entends cette masse considérable et puissante des créanciers de l'Etat, dont la sécurité est si étroitement liée à la conservation de l'ordre de choses établi.

Le grand mérite de la constitution anglaise consiste dans la netteté avec laquelle, elle reconnaît et pratique le principe fondamental de tous les gouvernements mixtes, à savoir : que le pouvoir souverain de l'Etat résidant à la fois dans plusieurs corps séparés, le consentement de chacun d'eux est indispensable pour la validité d'un acte législatif quelconque et qu'on ne peut apporter aucune modification aux lois existantes, ni leur ajouter un seul article, ni prendre aucune mesure qui affecte si peu que ce soit l'existence, la liberté la propriété des citoyens, sans avoir préalablement obtenu le complet assentiment de tous les pouvoirs dirigeants, c'est-à-dire, du souverain, des lords, et de la chambre des communes. Les lords ne représentent que leur propre classe, en ce sens du moins où l'on a coutume de dire que les prélats représentent le clergé : et les pairs écossais choisis par l'élection pour siéger au parlement, ainsi que les pairs d'Irlande nommés à vie représentent respectivement les pairies de l'Écosse et de l'Irlande. Les membres de la chambre des communes représentent leurs constituants par lesquels ils sont élus pour chaque parlement.

S'il est vrai que ce soit une apparente exception au principe fondamental maintenant établi, qu'un plein pouvoir soit accordé à la couronne, de faire la paix ou la guerre et de négocier des traités avec des États étrangers, prérogative qui peut avoir de graves conséquences pour la prospérité du peuple, il est également vrai qu'aucune guerre ne peut être continuée sans le secours des deux chambres qui composent le parlement, et que ni un traité de paix, ni aucun autre traité quelconque assez étroitement rattaché aux intérêts du peuple pour les compromettre gravement, ne sauraient être définitivement conclus sans avoir reçu la sanc-

tion du parlement. Le souverain, par conséquent, ne peut jamais commencer une guerre, ou poursuivre une négociation sans être assuré d'avance que le parlement les approuvera, et prêtera son concours aux opérations rendues nécessaires, soit pour la continuation des hostilités, soit pour la mise à exécution des clauses commerciales; ainsi le seul effet de la prérogative royale est de donner plus de vigueur et d'autorité à l'action du gouvernement dans ses relations avec les puissances étrangères et dans le soin qu'il doit prendre de la défense nationale.

Le principe fondamental de la constitution est toutefois beaucoup plus sérieusement compromis si l'un des trois pouvoirs de l'État se permet, sous un prétexte quelconque, d'agir sans le concours des deux autres, et sans y être autorisé par quelque loi générale bien connue, à laquelle le peuple soit tenu de prêter obéissance. Il est arrivé plus d'une fois que l'un de ces pouvoirs a, dans certaines occasions, essayé de franchir les bornes assignées à ses fonctions justement limitées et contre-balancées, et qu'il a voulu exercer à lui seul une part de l'autorité souveraine du gouvernement.

La couronne a longtemps lutté avec la chambre des Communes pour avoir le droit d'imposer des taxes; elle a souvent pris sur elle d'emprisonner des citoyens sans les soumettre à un jugement préventif. Dans un temps beaucoup plus rapproché de nous, elle a réclamé le droit de suspendre des lois ou de n'en tenir aucun compte; elle a usurpé ce pouvoir, au moins dans les affaires ecclésiastiques, jusqu'au moment de la révolution. La plus grande victoire qu'ait remportée le peuple au dix-septième et au dix-huitième siècle, c'est justement d'avoir obligé la couronne à abandonner ces dangereuses prétentions, et de les avoir fait condamner par la loi; on considéra alors comme le principal triomphe de notre libre constitution d'avoir imposé cette contrainte au souverain. Mais les deux chambres du parlement, et plus particulièrement la chambre des Communes, ont elles aussi revendiqué souvent des privilèges qui n'étaient en aucune façon compatibles avec le caractère mixte de

notre constitution, et qui étaient en outre contraires à la liberté des citoyens.

Le pouvoir judiciaire qu'exerce la chambre des lords sur toutes les matières de la loi civile ou criminelle en sa qualité de cour suprême du royaume, et celui qui lui appartient aussi, en sa qualité de cour d'appel, dans certains procès (*equity suits*) n'a jamais été regardé comme incompatible avec les libertés du peuple. Si ce pouvoir était exercé comme il devait l'être d'après la lettre de la constitution, c'est-à-dire par tous les pairs, et de la même façon dont ils s'acquittent de leurs fonctions politiques et législatives, il en résulterait à coup sûr de grands abus et la conséquence en serait une sorte d'oppression universelle. Mais les pairs ont sagement abandonné ce droit et remis toutes les affaires judiciaires aux mains de cinq ou six d'entre-eux, magistrats de profession, qui ont rempli ou qui continuent à remplir les plus hautes fonctions judiciaires dans l'État. Depuis le siècle dernier, deux fois seulement les pairs sont intervenus en masse dans de semblables questions, et l'un de ces rares exemples, ne date pas de plus de quarante ans.

Les deux chambres, toutefois, réclament le droit de punir sévèrement ce que l'on appelle mépris et violation de leurs privilèges (*contempts or breaches of their privileges*), la chambre des communes par un emprisonnement qui peut durer autant que la session, la chambre des lords, par l'emprisonnement pour un temps déterminé et par l'amende. Il n'y aurait pas lieu de faire aucune objection à cette prétention, s'il ne s'agissait seulement que d'atteintes portées à leurs droits et d'obstacles mis à leurs pouvoirs, tels que le refus d'obéir aux mandats légaux lancés en vertu des actes judiciaires de la chambre des pairs, ou bien à l'exercice du droit d'enquête de la chambre des communes, ou de tout autre privilège sans lequel ni l'une, ni l'autre des deux chambres ne serait en état de s'acquitter de ses devoirs. Il n'y a point de tribunal, grand ou petit, qui pourrait rendre d'utiles services à son pays, si son action devait être entravée par le premier venu qui se mettrait à l'at-

taquer, ou par la populace révoltée, ou bien encore si ses membres couraient risque d'être impunément menacés et continuellement gênés dans l'exercice de leurs fonctions. Il importe qu'une conduite aussi illégale soit aussitôt réprimée par un châtiment immédiat; mais bien différents sont les droits de poursuite qu'ont souvent réclamés les deux chambres, et particulièrement la chambre des communes, contre les individus qu'elles accusaient de s'être rendus coupables envers elles. Plus d'une fois elles ont puni sommairement des actes qu'elles qualifiaient d'atteintes portées à leurs privilèges, mais qui ne pouvaient nullement être considérés comme entravant leurs fonctions, et qui auraient pu, au contraire, être laissés avec beaucoup plus de sûreté à l'appréciation des interprètes ordinaires de la loi criminelle. Nous avons vu, dans le cours de nos précédents chapitres, combien les deux chambres s'arrogeaient fréquemment le droit de classer toutes les actions qu'elles désapprouvaient, dans la catégorie des violations de leurs privilèges, et avec quelle sévérité elles les punissaient. Au temps de Jacques I^{er}, la chambre des communes ordonna qu'un homme dont tout le crime était d'avoir irrespectueusement parlé de la princesse Palatine, objet alors de la faveur populaire, serait ignominieusement promené à cheval, la figure tournée du côté de la queue, et fouetté tout le long du trajet entre Londres et Westminster; le coupable devait, en outre, payer une amende de cinq mille livres sterlings et rester en prison pour le reste de sa vie; et tout cela, sauf la peine du fouet, fut exécuté à la lettre contre le malheureux gentilhomme. Sous Charles I^{er}, les Chambres qualifiaient par un vote tout ce qui leur déplaisait d'atteinte portée à leurs privilèges; voulaient-elles frapper un individu, elles déclaraient que toutes ses actions étaient autant de violations de leurs privilèges. C'est ainsi que, pour frapper l'archevêque Laud, les Chambres déclarèrent par un vote que « toute cérémonie de nouvelle invention introduite dans le service de l'Église » devait être considérée comme une offense envers le Parlement. Les mêmes exemples d'usurpation de pouvoir sous le nom de privilège, se renou-

velèrent fréquemment sous le règne suivant. La personne des serviteurs des membres du Parlement était tenue pour aussi sacrée que celle de leurs maîtres eux-mêmes. Il y a plus, à une époque très-rapprochée de nous, pendant la dernière année du règne de Georges II, on a vu des membres du Parlement porter devant les Chambres des questions de droit privé, au lieu d'en saisir les tribunaux, et les Chambres traiter les assertions de leurs adversaires comme des violations de privilèges, et les condamner en conséquence. Aujourd'hui même, un libelle contre le Parlement est traité comme le serait une atteinte portée à ses privilèges ; on dirait que le Parlement se tient pour offensé dans son honneur ou pour gêné dans son action, s'il est obligé de poursuivre le redressement des injures qui lui sont adressées de la même manière que le ferait le roi lui-même ou toute autre personne dans le royaume, en citant tout simplement les diffamateurs devant les tribunaux.

Il est impossible de nier que ce pouvoir assumé par le Parlement, et plus particulièrement par la Chambre basse, est une infraction à tous les principes de la constitution et une violation de toutes les règles qui devraient diriger l'administration de la justice criminelle. Premièrement, la partie lésée ou qui se plaint de l'être, non-seulement fait le procès sans l'intervention du grand jury, mais s'attribue le droit d'être le seul juge de la question, de trouver le coupable et de prononcer la peine. Secondement, ce procédé est de ceux qui répugnent le plus à nos lois, car l'accusé est chez nous appelé soit à avouer, soit à nier le délit ; s'il refuse de s'accuser lui-même, on le traite en coupable. Troisièmement, et c'est là ce qu'il y a de plus grave, l'accusé n'est pas jugé en vertu d'une loi générale précédemment promulguée et par conséquent bien connue de ceux dont le devoir est d'obéir, mais en vertu d'une loi *ex post facto*, c'est-à-dire aux termes d'une résolution votée par ses accusateurs et déclarant la criminalité du fait après qu'il a été accompli. Voilà ce qui semble absolument intolérable. Une loi quelconque, faite n'importe comment, pourvu qu'elle ait été conçue avec calme et avant que l'action à la-

quelle elle s'applique n'ait eu lieu, est de beaucoup préférable à une loi votée après coup et promulguée pour la première fois sous l'impression du moment, et lorsque les passions sont encore excitées par une offense réelle ou seulement alléguée. Alors même qu'un tiers impartial, une cour de justice ou une législature auraient été chargés de faire la loi destinée à régler les conditions de la défense et à faire du même coup condamner le coupable, la vue d'une justice si irrégulière ne serait vraiment pas supportable. Mais combien plus monstrueux encore est la justice rendue par le plaignant qui fait lui-même la loi qui doit être appliquée à son adversaire, prononçant tout à la fois le jugement, la culpabilité et la peine ! Je ne dis rien des obstacles que cette manière d'agir apporte à la prérogative royale du droit de grâce, puisque l'atteinte portée aux privilèges du Parlement, si elle est réelle ou seulement supposée, est un de ces cas qui doit rester en dehors de la protection de la Couronne. Mais les autres objections sont de nature à donner à réfléchir à toutes les personnes sensées, à toutes celles du moins qui ne se laissent pas entièrement emporter par les entraînements de l'esprit de parti et qui ne dédaignent pas les règles qui doivent présider aux affaires judiciaires ; celles-là s'entendront pour adopter l'opinion parfaitement sage, judicieusement exprimée par les lords sur cet important sujet, dans le procès d'*Aylesbury*, en l'année 1701. Ils déclarèrent à cette époque que : « ni l'une ni l'autre des Chambres du Parlement n'avait le droit de se conférer, par un vote ou par une déclaration quelconque, de nouveaux privilèges qui n'étaient pas garantis par les lois déjà connues et par les coutumes du Parlement ; que la Chambre des communes avait, en dernier lieu, assumé à elle seule un pouvoir législatif qui ne lui appartenait pas en condamnant certaines personnes à la prison pour avoir entamé un procès en justice, sous prétexte qu'il s'agissait d'atteintes portées à ses privilèges, et qu'en prétendant donner ainsi force de loi à sa déclaration, elle avait, autant que cela dépendait d'elle, sacrifié les droits des citoyens anglais et la liberté de leurs personnes à ses actes arbitraires. »

En 1721, la Chambre des communes alla encore plus loin en faisant enfermer à Newgate l'imprimeur d'un journal jacobite, uniquement parce que c'était un libelle public, et sans prétendre même qu'il contînt une attaque à ses privilèges, si bien que, d'après ce système, elle aurait pu également punir n'importe qui pour n'importe quel délit sans l'intervention d'aucun juge ni d'aucun jury.

Je souhaiterais sincèrement trouver dans l'histoire récente du Parlement anglais quelque disposition, de la part de la Chambre des communes, à revenir sur cette prétention insoutenable d'affirmer quand bon lui semble ses privilèges, et d'ajouter incessamment de nouveaux chapitres à son code criminel, selon les événements. Non-seulement elle n'a pas craint d'emprisonner M. Gale Jones à Newgate, sous le prétexte bien futile, sinon tout à fait ridicule, que discuter dans un club une question concernant la conduite parlementaire d'un de ses membres, c'était violer le bill des droits « *Bill of Rights* », qui défend de mettre en cause, devant une cour de justice ou dans tout autre lieu, un membre du Parlement pour ses actes dans la Chambre (précaution prise autrefois dans le seul but d'empêcher toute poursuite judiciaire ou quasi-judiciaire contre un membre au sujet de sa conduite dans le Parlement); non-seulement elle envoya sir Francis Burdett en prison et, quelques années après, M. Hobhouse, pour des libelles publiés contre elle et qui tombaient naturellement sous le coup de la loi ordinaire; mais plus tard, en 1836, elle s'arrogea le droit, qu'elle soutint encore en 1837, de pouvoir publier telles attaques qu'il lui conviendrait contre les particuliers, et mit en avant la prétention de protéger ses agents contre toute action, soit civile, soit criminelle, qui serait de ce chef dirigée contre eux. Ce pouvoir, la couronne elle-même n'a jamais prétendu l'exercer dans nos temps modernes, et ses serviteurs demeurent responsables de tous les actes exécutés par ses ordres. Dans cette même occasion mémorable, la Chambre des communes adopta les conclusions d'un rapport fait par un comité chargé d'étudier la matière; ce rapport portait qu'elle avait le droit incontes-

table de créer en tout temps de nouveaux privilèges, et de dénoncer certains faits nouveaux comme portant atteinte auxdits privilèges; de manière qu'en vertu de la loi du Parlement, telle qu'elle existe aujourd'hui, les Chambres sont toutes deux et séparément investies du droit de faire des lois sans contrôle aucun et selon que les événements les y requièrent, et qu'elles peuvent, si elles en ont besoin, confectionner une bonne petite loi qui s'adaptera parfaitement au cas particulier qui sera survenu; il n'y a même d'autres limites à ce prétendu droit que celles que leur propre discrétion veut bien lui assigner. Peut-être était-il tout à fait nécessaire de donner aux chambres le droit d'arrêter et de prévenir sommairement tout empêchement mis à leur action parlementaire. Peut-être est-il également juste de leur permettre de punir et même de punir sévèrement ceux qui représentent en public leurs actes sous un faux jour, actes qui ne sont d'ailleurs publiquement connus que par tolérance; mais leur donner rien qui ressemble à ce pouvoir tout à la fois législatif et judiciaire que réclament les deux Chambres, c'est ce que l'on ne saurait faire sans porter atteinte à la constitution mixte du gouvernement anglais. En vain niera-t-on l'origine de cette prétention et le motif qui l'a dictée. Les Chambres n'osent pas se confier à l'administration ordinaire de la justice criminelle; elles n'osent pas se présenter devant un juge impartial et un jury désintéressé; elles ont peur de laisser la loi suivre son libre cours, et c'est pourquoi elles préfèrent garder en main leurs propres affaires et se constituer du même coup partie plaignante, grand jury et jury ordinaire, juges, et, à l'occasion, législateurs. Une seule sentence leur suffit pour libeller la loi, pour la promulguer, pour exercer les poursuites à propos de sa violation, pour condamner l'accusé qui est leur adversaire, pour lui infliger la peine qu'il mérite à cause de l'offense qui leur est faite, ou dont ils croient seulement avoir à se plaindre.

Après avoir considéré d'une façon générale les principes sur lesquels repose la constitution de l'Angleterre, à savoir : le droit sacré de la résistance, la séparation et la complète

indépendance des corps qui en forment l'ensemble, l'admission du peuple, aussi bien que des princes et des pairs, à une part égale dans les pouvoirs et les prérogatives politiques, essayons maintenant d'expliquer rapidement en quoi consiste cette constitution, quels moyens on a employés pour la maintenir intacte et de quelle façon fonctionne son mécanisme.

Le pouvoir exécutif appartient tout entier au souverain, ainsi que toutes les nominations aux emplois de l'armée et de la marine. Les mouvements et la disposition de toutes ces forces, toutes les négociations et tous les traités, le droit de déclarer la guerre et de faire la paix, le droit de former ou de rompre les alliances, les nominations aux places, soit à vie, soit pour un temps limité; la surveillance de l'administration de la loi civile ou criminelle, les confirmations ou la remise des condamnations prononcées, l'emploi des sommes votées par le Parlement; tout cela appartient exclusivement et absolument à la Couronne. Un ample revenu est alloué pour soutenir la dignité souveraine, non-seulement dans une juste mesure, mais encore avec magnificence, et la famille royale a sa part proportionnelle dans cette même libéralité, à quoi il faut ajouter une somme jadis illimitée, mais dans ces dernières années restreinte à douze cents livres sterlings par an, pour récompenser le mérite, sous forme de gratifications ou de pensions.

Tels sont les pouvoirs et les prérogatives de la Couronne; mais ils sont nécessairement assujettis à certaines limites dans leur exercice. C'est ainsi que le souverain peut choisir qui bon lui semble pour ministres, les destituer quand il lui plaît, en nommer d'autres pour les remplacer; mais si les deux Chambres qui forment le Parlement refusent leur confiance à ceux qui sont ainsi nommés, ou demandent le retour de ceux que le souverain vient de révoquer de leur fonction, le souverain ne peut éviter de leur céder, sans quoi les Chambres ont le droit incontestable d'arrêter le fonctionnement entier du gouvernement. De même que si une guerre est déclarée, ou une paix conclue contrairement à l'opinion du Parlement, le souverain n'a aucun

moyen de continuer les opérations, et il est tenu de faire l'abandon de ses inclinations personnelles. Souvent un compromis s'établit entre les différents pouvoirs du gouvernement lorsqu'ils sont en désaccord, et chacun d'eux, afin d'éviter une fâcheuse collision, relâche quelque chose de ses premières prétentions ; il en résulte un mouvement par suite duquel la machine de l'État obéit à une seule impulsion donnée par des forces différentes.

S'il n'est, sous aucun rapport, possible de dire que le souverain possède des moyens d'actions tout à fait libres et indépendants, on ne saurait nier non plus qu'il ne soit armé d'un pouvoir très-considérable dans l'État. S'il peut trouver huit ou dix hommes qui jouissent de sa confiance, qui soient disposés à le servir et contre lesquels les Chambres n'aient aucune objection, il peut choisir à son gré ceux auxquels doit être remise l'administration des affaires publiques. Lorsqu'il aura formé un ministère, il est probable que les ministres consulteront son opinion et ses desirs sur bien des points importants plutôt que d'entrer en conflit avec lui. De même, le Parlement sera disposé à faire bien des modifications aux mesures proposées plutôt que d'en arriver à une rupture. L'immense patronage, qui est un des attributs de la Couronne, et les grands revenus alloués pour faire face aux dépenses personnelles du souverain et de sa famille sont une source d'influence personnelle qui doit lui procurer un pouvoir direct très-étendu. S'il est entier et persévérant dans ses opinions, comme l'était Georges III sur la question de la guerre d'Amérique et de l'affaire catholique, s'il a des convictions vives et profondes, l'influence qu'il exercera sur la conduite des affaires publiques sera très-réelle ; et quand même le peuple et les pairs lui seraient opposés, sa manière de voir ne laissera pas que de peser en fin de compte d'un poids considérable. Telle est l'essence de notre constitution, qui n'entend pas que le monarque ne soit personnellement qu'un simple zéro, mais qui veut en faire, au contraire, une partie essentielle du système politique, afin que son autorité serve de frein salutaire aux deux autres corps de l'État.

De tous les attributs du souverain, le plus important sans contredit est l'indépendance et l'hérédité de son pouvoir, et l'on ne saurait porter une plus grave atteinte aux principes fondamentaux de la constitution que de mettre ce fait en doute ou en péril. C'est donc avoir laissé une grande lacune dans le système représentatif que de n'avoir pas statué à tout événement, par une loi générale, sur la manière de pourvoir au remplacement du souverain quand il est trop jeune pour gouverner, ou bien en cas de maladie ou pour tout autre motif d'incapacité. Il en résulte qu'au jour où l'autorité royale vient à faire défaut, il faut à chaque fois débattre la question sous le feu des passions auxquelles sont nécessairement appel les adhérents des différents partis et les avocats des opinions opposées. Il n'est pas douteux que l'avis de M. Fox, en 1788, était beaucoup plus conforme que celui de M. Pitt à l'esprit de notre constitution qui réprouve tout ce qui se rapproche de l'élection dans la nomination du chef de l'État. Cependant ce précédent, suivi de nouveau en 1811 par le ministère de M. Perceval, et chaque fois par suite des vues personnelles des partis et de leur hostilité à l'égard de l'héritier naturel, a fini par établir comme une des règles de la constitution : qu'en cas d'incapacité du souverain, les deux chambres du Parlement ont le droit de choisir le régent et de régler la nature de ses pouvoirs, et de prendre les mesures pour veiller sur la personne du roi. Cela constitue une véritable anomalie dans la forme de notre gouvernement, aussi souvent que se présente cette circonstance de l'incapacité royale, et cela ne peut manquer d'amener les plus grands dangers, en obligeant les deux Chambres à mettre en discussion un sujet aussi excitant, juste au moment où toutes les classes de la société sont en proie à la plus violente agitation politique. On peut dire du Parlement, qui dans sa sagesse a trouvé bon de se déclarer le meilleur des juges dans sa propre cause, qui a décidé qu'il était maître de faire suivant son bon plaisir la loi sur ses privilèges et de fixer de sa propre autorité la nature de ses prérogatives, en tenant surtout compte à chaque occasion des convenances du moment,

qu'il reste vraiment digne de ses précédents et parfaitement consistant avec lui-même, quand il se refuse à fixer par une loi générale la manière dont il faut s'y prendre pour suppléer à l'incapacité momentanée de l'autorité royale et pour conserver les prérogatives de la Couronne, et quand il préfère s'en remettre, chaque fois que le cas se présente, à des considérations particulières et partiales dans lesquelles la passion tient la plus grande place. Il n'en agit pas autrement avec la prérogative royale qu'il n'a fait déjà avec ses propres privilèges, c'est-à-dire qu'il se décide, suivant les intrigues factieuses du moment, et sans avoir égard au plus grand bien de la Constitution.

La mesure qui met le frein le plus efficace à l'autorité du souverain est la nécessité où il se trouve de réunir annuellement le Parlement et d'avoir recours à lui pour se procurer les moyens de faire face aux dépenses du gouvernement. Le pouvoir militaire ne lui est en réalité accordé que pour un an ; car les seuls moyens dont il dispose pour maintenir sur pied l'armée et la marine, et pour y conserver une stricte discipline, lui sont fournis par un acte du Parlement, passé tous les ans et pour l'armée seulement. Bien des portions de son revenu ne sont également accordées que pour l'année. Il en est ainsi, en réalité, de tout le budget, sauf la partie qui sert de gage aux créanciers de l'État. Si le souverain voulait donc garder les troupes sur pied sans la sanction d'un *Mutiny Bill*, s'il levait des impôts sans qu'ils aient été votés par le Parlement, non-seulement les soldats seraient relevés de toute obéissance à leurs officiers, non-seulement le peuple serait relevé de son serment de fidélité et absous s'il résistait à la Couronne, mais les tribunaux seraient en droit de refuser leur concours aux ministres qui voudraient faire juger les soldats par une cour martiale, ou obliger les sujets à payer les impôts. Aucun soldat n'aurait de punition à craindre, et personne ne serait tenu de payer d'autres taxes que celles qui sont hypothéquées pour le paiement de la dette nationale. Il devient ainsi complètement impossible à la Couronne de gouverner sans assembler le Parlement, et même de gouverner sans être, d'une façon générale, en

bon accord avec le Parlement. En outre, les personnes qui auraient conservé une position de confiance dépendante de la Couronne, tandis qu'elle se permettrait ces actes illégaux, et, à plus forte raison, celles qui y auraient prêté les mains, seraient, aussitôt le Parlement assemblé, mises en accusation par une des Chambres, jugées par l'autre Chambre, et quand même la Couronne voudrait leur faire grâce, elle ne pourrait s'opposer à ce qu'elles fussent poursuivies et condamnées.

Le souverain, a, sans aucun doute, une très-grande influence sur le Parlement dont l'action est si nécessaire à l'administration des affaires publiques. Il peut toujours le dissoudre, pourvu que le *Mutiny Bill* ait été voté et que le Parlement ait accordé à cet effet l'allocation nécessaire ; alors, en faisant appel à la nation, il peut avoir raison des cabales hostiles qu'une oligarchie, qui ne représente pas fidèlement la majorité du peuple, pourrait vouloir susciter pour asservir le Prince. On peut même craindre que le souverain ne soit tenté d'abuser quelquefois de cette influence en excitant d'abord l'effervescence populaire contre certaines personnes ou certaines mesures qui lui déplairaient, et en prenant ensuite avantage de cet état de l'opinion publique pour ordonner immédiatement de nouvelles élections générales. La courte durée des mandats parlementaires est la meilleure garantie contre cet inconvénient, parce que, si les Parlements ne sont élus que pour peu de temps, il est moins facile au souverain de provoquer une autre assemblée générale.

Les lords qui forment la fraction la plus élevée et la plus permanente de la législature, peuvent être regardés comme ne représentant pas seulement leur propre personne, mais aussi leur puissante famille, leur noble parenté, et en quelque sorte, tous les plus grands propriétaires du pays. On sait à quel point la force des habitudes, celle des intérêts, voire même des préjugés de cette importante assemblée, en fait naturellement un corps essentiellement conservateur, toujours prêt à faire pencher de son côté la balance de la constitution existante et à empêcher la Couronne et le pey-

ple d'en venir à des mesures extrêmes. Le pouvoir de mettre son veto sur toutes les mesures prises par la Chambre des Communes, le poids que lui donnent ses fonctions judiciaires, la supériorité de ses vastes connaissances, l'habileté dont elle fait preuve dans toutes les discussions, le calme avec lequel elle délibère sur toutes les questions, sans se laisser troubler par les clameurs populaires, ses vues profondes en matière de gouvernement et de politique, soit intérieure, soit extérieure, donne à la Chambre Haute une influence extraordinaire sur toutes les questions d'intérêt national. Mais, à ces causes de prépondérance, source de toute aristocratie naturelle, il faut ajouter la grande influence et même le pouvoir direct provenant de leurs immenses possessions aussi bien que de leur naissance illustre. Contre tant d'avantages propres à la Chambre des pairs, je ne vois guère à opposer que les attaches populaires de l'autre Chambre avec le peuple, et sa ferme volonté de maintenir certains privilèges dans ses rapports avec les lords. Je veux surtout parler de l'impossibilité où se trouve la chambre des pairs, de prendre l'initiative d'aucune mesure ayant trait à l'impôt, ou de changer quelque chose aux propositions financières qui lui sont envoyées par la Chambre des communes. Quoique les lords n'aient jamais renoncé au droit qu'ils prétendent avoir de prendre au besoin l'initiative des Bills de subsides ou de les amender, aussi bien que la Chambre des Communes, cependant, à la pratique, ils ne l'ont jamais revendiqué, et nous pouvons, par conséquent en conclure, que dans notre constitution, la Chambre des Communes, peut seule élaborer une loi financière, et que les lords n'ont pas le droit d'y faire des changements lorsqu'on la leur présente, mais qu'ils doivent l'accepter ou la rejeter dans son entier.

Il semble parfaitement clair que ce droit exclusif de la Chambre des Communes ne lui est d'aucune utilité, tandis qu'il l'a considérablement gêné dans l'expédition des affaires publiques, en lui imposant la nécessité de se charger de l'examen de beaucoup de Bills qui doivent être portés à la chambre des lords, pendant que ceux-ci n'ont rien autre

chose à faire ; ce qui est cause que des lois sont rejetées à la fin des sessions, puis alors reportées de nouveau à la Chambre des Communes pour être amendées par suite des objections qu'elles ont soulevées chez les lords. On reconnaît facilement que la Chambre des Communes n'a rien à gagner par ce prétendu droit, et rien n'est plus absurde que de le comparer aux fonctions judiciaires exercées par la Chambre Haute ; car dans ce dernier cas, la Chambre des Communes ne peut intervenir en rien ; l'affaire se commence et s'achève dans la Chambre des lords, tandis que l'assentiment des lords n'est pas moins nécessaire pour les articles d'un Bill de finances que pour toute autre clause d'un Bill quelconque. Cette revendication est née d'une excitation violente ; elle est fondée sur des déclamations romanesques et poétiques, et sur des façons de voir tout à fait exagérées ; elle vient aussi de ce que l'on confond des choses qui se ressemblent avec des choses identiques, de ce qu'on substitue une idée à une autre, ou bien de ce que l'on prétend agir déraisonnablement d'après de pures fantaisies et des figures de rhétorique, au lieu de se décider par de solides arguments. On doit aussi remarquer que la Chambre des Communes, après avoir traité ce privilège comme s'il était de la dernière importance, et la sauvegarde de tous les autres, a souffert que maintes et maintes fois, on le méconnaît complètement, c'est ce qui est arrivé lorsqu'elle dut abandonner l'absurde prétention qu'une interdiction à laquelle était attachée une amende, ne pouvait être de la compétence des lords, parce que c'était une question financière.

Un autre point sur lequel la Chambre des Communes réclame le droit exclusif de prendre l'initiative est relatif à l'élection de ses membres. Elle soutient qu'elle ne peut se dessaisir de ce droit en faveur d'aucun autre corps, et de plus qu'elle ne souffrira jamais que la Chambre des lords prenne aucune initiative à ce sujet. Il est cependant certain que, dès l'année 1770, elle avait renoncé tout à fait à ce droit exclusif, en transférant toute la juridiction des affaires qui regardaient les élections à un comité créé par un acte

du Parlement, acte pour lequel il fallait absolument l'assentiment du roi et des lords. Il n'est pas moins avéré que ce dernier changement et les autres changements introduits successivement dans les lois électorales ont toujours été comptés au nombre des améliorations les plus utiles et les plus nécessaires apportées dans la pratique de notre constitution. Personne ne met en doute aujourd'hui qu'une délégation encore plus étendue du pouvoir judiciaire appliqué aux élections contestées, telle par exemple qu'une délégation qui enlèverait entièrement l'appréciation des questions électorales aux comités de la Chambre pour les faire décider par des juges impartiaux et indépendants, serait un perfectionnement encore plus important apporté à la constitution du Parlement.

On ne peut raisonnablement mettre en doute que le meilleur arrangement des droits réciproques des deux Chambres, serait l'établissement entre elles d'une parfaite égalité, et que ni l'une ni l'autre n'eût jamais le droit exclusif de prendre l'initiative d'une loi, ou de la faire à elle seule. Dans la discussion de certaines affaires, l'une des deux Chambres aurait naturellement plus de poids que l'autre, on témoignerait plus de déférence pour son opinion, et l'on aurait, en conséquence, quelque répugnance à rejeter ses propositions. C'est ainsi que la Chambre des Communes représentant le plus grand nombre des citoyens du pays, et une notable portion de ses richesses, serait nécessairement mieux écoutée, et l'on s'en rapporterait plus volontiers à elle dans toutes les questions d'impôts à mettre, soit sur les propriétés soit sur les industries, et dans toutes les affaires relatives à l'élection de ses membres. De même, les lords seraient considérés comme plus compétents dans les matières qui concerneraient le système judiciaire et les privilèges de la pairie. Il en résulterait sans contredit, entre les deux Chambres beaucoup plus d'accord et de déférence mutuelle que si l'une et l'autre s'entêtaient à revendiquer des droits aussi imaginaires et aussi absurdes que ceux dont nous venons de parler, droits contradictoires en eux-mêmes, et en opposition directe avec les principes fondamentaux d'un gouvernement mixte.

La Couronne est la dispensatrice des honneurs et peut seule conférer des titres ou des droits de préséance. Elle a le pouvoir illimité de créer des pairs, et parmi les pairies non moins de vingt-six, celles des prélats, ne sont pas héréditaires. La Couronne peut également créer d'autres pairs à vie, mais ce pouvoir n'a jamais été exercé autrement qu'en appelant au Parlement des fils aînés de pairs, ce qui n'augmente le nombre des membres du Parlement que pour la durée de la vie de ces personnages. Vingt-huit pairs d'Irlande sont nommés par l'élection, et à vie seulement, et seize pairs d'Ecosse pour la durée du Parlement. La seule restriction que la Couronne rencontre dans le droit de créer des pairs est relative à la pairie d'Irlande. Elle ne peut nommer de pairs irlandais que dans la proportion d'un nouveau membre pour trois sièges devenus vacants.

Cette prérogative a été exercée dans différentes occasions, afin d'influencer les actes du Parlement. Sous le règne de la reine Anne, lord Oxford fit passer une question importante à la Chambre des lords en créant soudainement douze pairs. M. Pitt a beaucoup augmenté l'influence de la Couronne dans la Chambre des communes, et diminué en même temps le crédit de cette assemblée en transférant à la Chambre Haute un grand nombre de ses partisans choisis parmi les grands propriétaires. De notre temps, le gouvernement, dont je faisais alors partie, soutenu par une grande majorité à la Chambre des communes et par l'opinion du pays, n'obtint le vote du Bill de Réforme par la Chambre des lords qu'en la menaçant de faire usage du pouvoir que le feu roi nous avait conféré, de créer un nombre illimité de pairs pendant les différentes phases de la motion. Il fut heureux pour la constitution que les pairs, par leur patriotisme, ne nous aient pas forcé d'avoir recours à une mesure aussi pleine de périls. J'ai toujours considéré que c'était le plus grand danger auquel j'eusse échappé pendant le cours de ma vie politique; mais si j'avais à parler d'une mesure sur laquelle la totalité d'un corps puissant était complètement d'accord, je dirai plus, qui était appuyée chaudement par le peuple presque tout entier, je citerais la création d'un nombre considérable

de pairs dans les années 1831 et 1832. On ne peut s'imaginer la légèreté avec laquelle on s'occupa de cette importante question. On ne songea pas un seul instant qu'il était possible, ce qui ne tarda guère, en effet, qu'un dissentiment vînt à s'élever entre lord Grey et moi ; on ne prévît pas davantage les conséquences inévitables qui pouvaient résulter d'un différend entre nous et la Chambre des communes ; on ne prit jamais la peine de se demander ce qui pourrait advenir si les pairs, devenus ainsi nos partisans, se trouvaient en désaccord avec le roi, avec la Chambre des communes et avec le peuple ; on ne se laissa pas arrêter par l'idée que, pour avoir raison de la résistance de notre oligarchie, une nouvelle et plus grande création de pairs deviendrait peut-être indispensable, et l'on ne sut pas ouvrir les yeux pour considérer en face le risque que l'on courait de ruiner infailliblement notre constitution, en s'imposant désormais l'obligation d'ajouter quatre-vingts ou cent membres à la Chambre des lords chaque fois que le ministère serait changé. Je n'ai jamais rencontré une seule personne, même parmi celles qui étaient les plus vives pour réclamer une nouvelle création de pairs, qui n'ait depuis abandonné son opinion lorsque la question était tranquillement discutée devant elle, et quand on lui exposait toutes les conséquences de cette mesure. Je me suis souvent posé à moi-même cette question : si aucune scission n'avait eu lieu parmi les pairs, et s'ils avaient persisté à s'opposer aux plus importantes dispositions du bill de réforme, aurions-nous, oui ou non, eu recours à cette création périlleuse ? Douze ans ont passé sur ma tête depuis la crise de 1832 ; je parle avec calme de cet événement comme de toute autre question politique, et je ne puis, en conscience, répondre affirmativement. Lorsque j'allai à Windsor avec lord Grey, j'avais une liste de quatre-vingts nominations, composée de manière à faire le moins possible d'additions permanentes à notre Chambre et à l'aristocratie ; j'avais eu soin de désigner des fils aînés de pairs, des hommes sans famille et des pairs d'Écosse et d'Irlande. J'avais le plus vif sentiment de la nécessité de la mesure dans les circonstances si particulières où nous nous

trouvions placés. Mais telle était ma profonde appréhension des conséquences terribles de cet acte, que je suis encore à me demander si je n'aurais pas préféré courir les risques de la confusion qui eût accompagné le rejet du Bill ; et je suis persuadé que mes illustres amis n'étaient pas éloignés de songer, comme moi, à braver ce péril (et, par conséquent, de ne tenir aucun compte des clameurs du peuple, ce qui ne nous aurait guère coûté) plutôt que d'exposer la constitution de notre pays à tous les hasards d'un si grand bouleversement. Si nous avions suivi cette marche, je me tiens pour assuré que le patriotisme de nos antagonistes politiques les plus distingués, nous serait venu en aide, et j'ai la ferme conviction qu'on aurait obtenu par un compromis des réformes considérables ; c'était un moyen qui, au premier moment, aurait été fort désagréable aux hommes irréfléchis et légers, plus attachés, en réalité, au mode par lequel on obtenait la réforme, qu'à la réforme elle-même ; mais il eût, par la suite, contenté tout le monde. L'opinion que j'avais de l'extrême répugnance inspirée à lord Grey par la nature du procédé auquel nous nous sommes cru forcé d'avoir un instant recours, m'a été confirmée par lui-même, depuis qu'il a lu les lignes que je viens d'écrire.

Nous avons étudié la constitution et le fonctionnement de la Chambre des lords, composée de pairs laïques et ecclésiastiques. Les prélats siègent et ont toujours siégé dans cette Chambre au titre de barons, chacun tenant son siège épiscopal par un droit de franche baronnie (*free barony*) qui remonte aux temps féodaux ; mais le clergé, en tant que corps séparé dans l'État, avait aussi une assemblée particulière, portant le nom de *Convocation*, réunie par une ordonnance de l'archevêque, suivant les instructions de la Couronne. La convocation comprenait les évêques, qui représentaient la Chambre haute, et les doyens (*deans*) et archidiaques (*archdeacons*), délégués par les chapitres, deux pour chaque diocèse, élus par le clergé des paroisses, ceux-ci formant la Chambre basse. La Convocation était rarement consultée, excepté lorsqu'il était question d'accorder un subside ou de décréter de nouveaux canons ecclésiastiques.

Sous le règne d'Henri VIII, et sous celui d'Élisabeth, on eut recours à elle pour traiter des questions touchant la religion de l'État. Ainsi, en 1533, elle approuva l'autorité suprême du roi, qu'une loi venait de reconnaître, et en 1562, elle confirma les articles de la religion. Toutefois, par des statuts faits sous les règnes d'Henri VIII et d'Élisabeth, et surtout par les actes d'uniformité du temps de Charles II, le droit de créer des canons sans l'autorisation du roi, fut d'abord enlevé à la Convocation. Les trente-neuf articles et les articles touchant la résidence, devinrent immuables; ils ne pouvaient être modifiés que par la législature, et la doctrine s'établit graduellement dans les cours de justice, qu'un laïque n'était pas tenu d'obéir à aucun canon, à moins qu'il n'eût été confirmé par le Parlement. Les subsides mêmes accordés par la Convocation devaient recevoir la sanction du Parlement, sinon on les regardait comme nuls et de nul effet. Enfin, en 1664, le droit d'imposer des taxes n'appartint plus à la Convocation, et à partir de cette époque, les impôts de toute nature ont été décrétés par le Parlement pour toutes les classes de citoyens. Pendant la révolution de 1688, les Jacobites, mus par des intentions factieuses, et ayant à leur tête le remuant Atterbury, avant sa fuite et sa condamnation, entreprirent de réclamer pour la convocation le droit d'intervenir dans les questions religieuses, et la Chambre des communes accorda quelques encouragements à ces agitateurs en leur remettant le droit d'examiner les formes de la liturgie. La réponse à tous les arguments de la Convocation fut : que le roi avait le droit absolu de l'ajourner et de la proroger, droit qu'il était libre d'exercer en tout temps, parce qu'il n'avait plus besoin de son vote pour les subsides. Dans la première partie du règne de la reine Anne, on accorda à ce corps ecclésiastique la faculté de siéger plus souvent que cela ne lui était arrivé depuis bien des années. Il se fit remarquer par sa violence et ses cabales, et, en conséquence, fut bientôt mis de côté par une prorogation. Depuis 1717, il ne s'est jamais réuni pour aucune discussion d'affaires. Convoqué, pour la forme, à chaque nouvelle session du Parlement, il est prorogé aus-

sitôt après avoir remis l'adresse au trône. En sorte que l'existence de la Convocation est maintenant purement nominale¹.

La Couronne a le droit absolu de nommer tous les juges, à trois exceptions près : 1° les juges des tribunaux ecclésiastiques, qui sont nommés par les archevêques et les évêques ; 2° les vice-chanceliers des Universités, qui exercent une juridiction locale sur les étudiants et sur les marchands dans les villes universitaires ; 3° les magistrats des bourgs (*Borough Magistrates*), qui exercent une juridiction locale en vertu de leurs chartes d'incorporation². Il est bien désirable de voir cesser de semblables anomalies, particulièrement la nomination du *Dean of the Arches* et celle du juge de la Cour consistoriale de Londres, nominations faites par l'archevêque de Cantorbéry et l'évêque de Londres respectivement, et je dois rendre, à ces éminents prélats, le témoignage qu'ils ne demandaient pas mieux, en 1833, que d'abandonner ce privilège, si l'on eût pu décider le Parlement à prendre des dispositions convenables pour ces hautes charges légales. On peut ajouter aussi qu'on n'a jamais abusé de ce privilège ces places ayant été toujours remplies comme elles devaient l'être, par les légistes les plus éminents des facultés de théologie (*christian courts*).

Quoique nommés par la Couronne, on a grand soin de rendre les juges de *Common Law* parfaitement indépendants. On décréta, après la révolution, que leurs places leur

1. Il est singulier que M. Hallam, dans son docte ouvrage, ait commis l'erreur vulgaire et dangereuse de considérer l'Église comme une corporation. « C'est la première corporation du Royaume, » dit-il, chap. 16 ; et plus loin : « Le clergé a une influence que n'a nulle autre corporation » (*ibid.*). L'Église n'est pas même synonyme du clergé, c'est la réunion de tous les fidèles qui sont en communion avec l'église, suivant la définition qui se trouve dans les trente-neuf articles. C'est aussi un ensemble de corporations cléricales, car chaque chapitre forme une corporation agrégée, et chaque *Parson* (curé) forme à lui seul une corporation. Les conséquences de l'opinion de M. Hallam, sont plus nuisibles encore en ce qui touche aux questions de la Réforme de l'Église.

2. Le lord du Manoir de Havering-Atte-Bower a le droit de nommer les juges de paix dans l'étendue de ses domaines.

appartiendraient leur vie durant, si leur conduite était honorable. Ils ne sont révocables que par une adresse des deux Chambres du Parlement, et comme cette mesure vient seulement en aide à la Couronne, sans la contraindre, chaque acte de destitution est comme un véritable statut qui ne peut se passer du concours des trois pouvoirs de la législature. Cette faculté n'a, d'ailleurs, jamais été exercée¹ et, à l'avènement de Georges III, on pourvut à ce que l'indépendance des juges devînt complète, en établissant que la Couronne n'aurait pas le droit de transmettre les charges. Le lord chancelier, le plus élevé des juges, quoiqu'il ne soit revêtu que d'une juridiction civile, ne possède sa charge que temporairement. Mais l'exemple des tribunaux ordinaires (*common law bench*) a été suivi en ce qui concerne tous les autres juges (*equity judges*). Le *Master of the Rolls*, les vice-chanceliers et les *masters in chancery* restent en possession de leurs charges leur vie durant, s'ils ne se sont pas rendus coupables de fautes graves. Le Comité de justice du Conseil est aussi placé dans une condition quelque peu anormale, quoique parfaitement d'accord, cependant, avec les principes fondamentaux qui veulent que le souverain soit l'autorité à laquelle on doit en appeler dans toutes les affaires qui concernent l'amirauté, le consistoire et les colonies. Les membres de cette haute Cour, quoique inamovibles dans leurs charges judiciaires en dehors du Conseil, peuvent être remplacés dans le Conseil privé, et, par conséquent, cesser de faire partie du Comité judiciaire. On doit, cependant, faire observer qu'il n'est attaché à la charge aucun titre et aucun émolument, et, de plus, que nul membre du Conseil privé (*Privy councillor*) n'est destitué sans de graves motifs. Toutefois, il serait plus avantageux de trouver un moyen de rendre ces grands fonctionnaires aussi complètement indépendants

1. Il y a environ quarante ans, la Chambre des Lords prit des renseignements sur la conduite d'un M. Fox, juge irlandais, accusé de malversation et de partialité dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. L'enquête fut longue, et dans l'intervalle, le juge ayant donné sa démission, nous ne pouvons que nous livrer à des conjectures sur le résultat possible. Un autre juge irlandais, M. Johnstone, accusé de diffamation, donna également sa démission avant les poursuites.

de la Couronne, dans la forme, qu'ils le sont réellement en fait.

Ce qui donne une autre sécurité pour l'excellente pureté des choix, c'est l'usage maintenant établi de faire nommer les juges conseillers par le chancelier qui est, en réalité, le ministre de la justice. Il n'entre, à ce sujet, en communication avec aucun de ses collègues, mais s'informe seulement de la volonté du roi, touchant les nominations. Cet arrangement exclut, en général, toute intervention politique dans la question, et il est fort à désirer que ce même haut fonctionnaire et non le secrétaire d'État, puisse remplir successivement les vacances qui se produisent dans la cour d'Écosse (*Scottish Bench*). La charge importante de juge de paix est conférée par le chancelier, le plus souvent sur la recommandation du lord lieutenant, ou plutôt le *Custos rotulorum* de chaque comté. Mais une fois nommé, il est d'usage de ne destituer aucun juge de paix sans un arrêt de la cour de justice criminelle.

On trouve encore une nouvelle garantie de l'intégrité de la cour de justice dans la disposition de la loi, qui interdit aux juges de siéger à la chambre des communes. Le vice-chancelier et les nouveaux juges à la cour des banqueroutes, le juge de la cour de l'amirauté et les maîtres des requêtes à la cour de la chancellerie ont été dans ces dernières années soumis à la même interdiction; le *master of the Rolls* et les juges consistoriaux font seuls exception à cette règle. Les personnages qui occupent les positions les plus élevées dans la magistrature sont quelquefois membres de la chambre des lords, et cela est nécessaire, à un certain degré, à l'exercice de leurs fonctions judiciaires; mais le sentiment est si vif et si général contre des juges mêlés aux affaires politiques, que nous voyons rarement un de ces grands magistrats prendre part à une lutte de partis.

Si les autres portions du mécanisme politique que nous avons étudiées sont, à bien des titres, faites pour causer une véritable admiration, aucune n'est plus digne de notre respect que l'organisation judiciaire. C'est sans contredit la plus honnête de toutes celles qui aient jamais existé parmi

les hommes; son intégrité dans les temps modernes, est, non-seulement au-dessus de toute attaque, mais elle n'a même jamais été mise en question. Au plus fort de la violence des factions, et au milieu des orages du mécontentement populaire, lorsque la couronne, l'église, la chambre des pairs et celle des communes étaient accablées des injures les plus grossières, on n'a jamais, dans ce siècle-ci, et même en remontant plus haut, entendu un seul murmure contre la pureté de cette hermine sans tache; et quand il s'est pour un instant élevé une voix qui ait osé l'attaquer, elle a été aussitôt étouffée par la réprobation de tous les partis, et n'a jamais inspiré que le mépris pour le calomniateur¹.

La possession d'une semblable organisation judiciaire serait en tout pays un bien inappréciable, mais il est absolument indispensable à l'existence de l'ordre uni à la liberté dans une constitution libre, qui remet une grande partie de la puissance publique aux mains du peuple. Le pouvoir judiciaire pur et sans taches, exercé avec calme au milieu des querelles de partis, par des hommes placés au-dessus des haines des factions politiques, qui ne participent ni à leurs fureurs ni à leur aveuglement, qui demeurent également indépendants de la couronne, du parlement et de la multitude, et ne peuvent être entamés dans leur réputation, que par les fautes qu'ils auraient eux-mêmes commises, forme comme un cercle puissant qui entoure notre édifice social, reliant les parties les plus élevées avec les plus infimes, les plus fortes avec les plus faibles, pour en composer un ensemble immuable, capable de résister à tous les chocs et à tous les ébranlements. Lorsque Montesquieu lança cette épigramme depuis si souvent citée : que le sort de la constitution britannique serait assuré le jour où les membres de la législature deviendraient encore plus corrompus que leurs constituants, « au lieu de traiter sérieusement un sujet fécond en réflexions utiles, il préféra se donner le plaisir

1. Junius, ignorant, violent et sans principes, ne se releva jamais de l'attaque qu'il lança contre lord Mansfield. Les viles calomnies contre le duc de Bedford n'inspirèrent non plus dans le temps que le plus profond dégoût.

d'aiguiser une brillante antithèse. Il eut mieux fait de proclamer la constitution anglaise éternelle tant qu'elle conserverait intacte son organisation judiciaire.

Après avoir étudié la constitution britannique, arrêtons-nous un moment pour jeter un regard sur les droits qu'elle confère au peuple, et sur les avantages qu'il y trouve pour l'administration de ses affaires. Nous atteindrons mieux ce but en considérant les privilèges qui sont refusés au peuple dans des pays moins libres que le nôtre, et en même temps les avantages dont le gouvernement est privé, avec des constitutions plus populaires que la nôtre.

En Angleterre, les citoyens des hautes classes et des classes moyennes, ont très-réellement part, à l'administration de leurs propres affaires. Ils ont un contrôle véritable sur la conduite des gouvernants, et même une influence assurée sur le choix des fonctionnaires publics; ils doivent cet avantage au choix qu'ils font de leurs députés, au pouvoir que possèdent les grands propriétaires et les autres dignitaires du pays, à la discussion de toutes les affaires publiques qui a continuellement lieu dans les parlements et à la publicité, donnée sans restrictions, à toutes ces discussions. Il est fort regrettable cependant que les classes ouvrières n'aient pas, généralement parlant, leur part dans l'administration des affaires, et il y aurait, certainement, de l'avantage à les leur conférer, ce qu'on pourrait faire en toute sécurité. Mais en tout ce qui regarde leurs droits, et leurs libertés, ils ont la pleine et entière protection de la constitution. Le plus humble citoyen ne peut être molesté sans que ses griefs ne soient connus du gouvernement et de la société tout entière, quand bien même les frais et les malheureuses complications, qui accompagnent encore tous les actes légaux, l'empêcheraient de profiter complètement des bénéfices du système judiciaire. C'est même une des grandes supériorités de l'Angleterre, que la coutume du parlement qui, après avoir discuté régulièrement les affaires du pays, doit être toujours prêt à écouter les pétitions du peuple et les réclamations individuelles. Le plus obscur des membres

de l'une ou de l'autre chambre, ne se lève pas pour expliquer les griefs du moindre des citoyens du royaume, sans jouir du droit d'être écouté patiemment et même favorablement de l'assistance. La confiance que ce privilège donne aux honnêtes gens est inappréciable, de même que la terreur qu'il inspire à tous ceux qui voudraient leur faire tort.

Il semble inutile d'énumérer tous les freins que notre constitution oppose aux abus de l'autorité royale ou ministérielle. Le peuple ne peut être imposé, même d'un centime, sans le consentement du parlement tout entier. On ne peut lever un seul homme pour l'armée (et il en serait de même pour la marine, si ce n'était cette barbare coutume encore existante de la *Presse*), sans avoir la sanction des trois pouvoirs; et même on peut dire strictement, que la guerre n'étant possible qu'avec le concours des parlements, ce moyen de recrutement, quelque cruel qu'il paraisse, dépend aussi de leur volonté. Mais ce qui est encore plus important, c'est que, pour tous les actes de la couronne, il faut un conseiller et un agent responsable, de manière que les ministres, et tous les fonctionnaires de l'État, du plus élevé jusqu'au plus humble des employés du gouvernement, sont également susceptibles d'être poursuivis légalement par le premier venu qu'ils auraient lésé, et peuvent, pour de pareils méfaits, être mis en accusation par le parlement.

Notre peuple possède, à un degré presque illimité le droit de se réunir pour discuter les affaires publiques, et la loi ne restreint ce droit, que lorsqu'il dépasse des limites utiles, honnêtes et légales, ou lorsqu'il est mis en action pour intimider les autorités constituées, pour terrifier les gens paisibles et bien intentionnés, pour préparer les forces et les mouvements d'une révolte.

Le droit d'imprimer et de publier est soumis aux mêmes restrictions que le droit de réunion. On n'a besoin, pour publier un livre ou pour faire paraître un journal, d'aucune autorisation préalable; seulement, on exige des écrivains qu'ils donnent le moyen de reconnaître leur identité dans le cas où ils se serviraient de la presse pour satisfaire des vengeances particulières, ou pour provoquer à l'insurrection ou

à d'autres crimes. On doit déplorer que la loi soit encore défectueuse sous ce rapport, car elle ne donne pas le moyen d'arriver à la découverte de la vérité en poursuivant les libelles; et on ne fait pas une distinction suffisante entre les auteurs et les éditeurs, distinction qui favoriserait la déclaration des noms de tous les écrivains et découragerait les publications anonymes. La possibilité de prouver la vérité dans tous les procès en diffamation, soit publics, soit particuliers, ne devrait être concédée qu'au véritable auteur.

La liberté individuelle est en complète sécurité, non-seulement parce que les tribunaux sont prêts à entendre tout individu qui viendrait se plaindre d'une arrestation illégale, mais aussi en raison de la peine sévère infligée à tout juge, qui refuserait d'appliquer la loi de *l'habeas corpus*. C'est le seul exemple qui soit connu dans la législation, d'un pays où il soit permis de poursuivre un juge pour sa conduite judiciaire. S'ils ont commis un acte d'oppression, ou s'ils se sont laissé corrompre, nos juges peuvent être destitués par une adresse collective des deux chambres; ils peuvent aussi être mis en accusation par l'une des chambres et jugés par l'autre; mais pour avoir enfreint, ne fût-ce que pendant une heure, la loi protectrice de la liberté des citoyens, ils peuvent être poursuivis comme des coupables ordinaires.

Considérons maintenant jusqu'à quel point de semblables privilèges sont compatibles avec la vigueur et l'unité dont un gouvernement a besoin de faire usage dans l'administration des affaires. Il faut reconnaître que la constitution plus populaire des États-Unis est très-inférieure à celle de l'Angleterre sur ces matières importantes.

Le gouvernement ne peut fonctionner chez nous un seul instant, s'il n'a pas pour lui une majorité bien décidée dans les deux Chambres. On a dernièrement essayé de se passer de cet appui, et les conséquences en ont été déplorables. Cette tentative eut de si grands inconvénients pour ceux qui la firent, et leur causa de si grands embarras et les discrédita tellement que l'on peut hardiment en conclure que ce sera le dernier essai de ce genre, comme ce fut,

en effet, le premier. Le gouvernement peut donc toujours compter que ses mesures seront, en général, toujours soutenues, et qu'il dépend de lui, soit de commencer des hostilités si elles sont, par malheur, inévitables, soit de former des alliances et entamer des négociations, avec la confiance d'être approuvé. S'il demandait des sommes exorbitantes, il ne les obtiendrait pas; si ses mesures étaient injustes ou impolitiques, elles n'auraient pas l'appui des Chambres; mais tout gouvernement qui ne va pas à l'encontre de l'opinion publique est sûr de la sanction du Parlement pour tout ce qu'il entreprend de raisonnable.

Le revenu considérable dont le souverain dispose le rend, en quelque sorte, indépendant dans toutes les opérations ordinaires. Il ne peut pas toutefois gouverner sans le Parlement; mais il n'en est pas néanmoins réduit à la condition d'être un simple zéro, ou un objet de parade, ou un subalterne. Son influence est assez considérable pour que son opinion et ses inclinations personnelles soient prises en considération dans toutes les affaires de l'État.

La participation des citoyens de la haute et de la moyenne classe dans les affaires du pays, la publicité complète donnée aux actes du gouvernement et du Parlement, et leur discussion par le public, attachent réciproquement les gouvernants et les gouvernés les uns aux autres, et permettent aux ministres de faire appel à toutes les ressources dont le pays dispose. Voyez l'armée considérable de terre et de mer, soutenue à diverses époques par nos pauvres populations! Remarquez la variété infinie de nos établissements coloniaux dans les parties du globe les plus éloignées! Calculez surtout les centaines de millions qu'on a levés sur le peuple depuis un siècle et demi, presque sans protestations! et confessez que pour produire un gouvernement fort, il n'est rien de tel qu'une constitution populaire! Le despote le plus absolu n'aurait pas, pour imposer le peuple, des moyens égaux à ceux d'un Parlement. On a dit que le gouvernement américain était aussi en état de faire le même appel aux ressources de son pays. Je doute cependant que la représentation nationale, et particulièrement le

Président, vers la fin des trois premières années de son gouvernement, puissent infliger des droits d'octroi, ou un impôt sur les revenus (*income tax*) aussi lourds que ceux décrétés si souvent par notre parlement; et je ne mets pas en doute un seul instant qu'une pareille épreuve ne dût amener la fin de la guerre réclamée par le pays, qui ne se montrerait pas difficile alors sur les conditions de la paix. Le peuple anglais est gouverné de telle sorte que, la guerre une fois commencée, le gouvernement et les pairs seraient à même de résister à tout désir de pacification qui pourrait mettre en péril les intérêts de l'État ou ternir la gloire nationale.

Les trois défauts principaux que l'on peut signaler dans l'organisation de la Chambre des communes, et auxquels il serait nécessaire de remédier, quoiqu'il soit presque impossible d'éviter le mal encore plus grand de la corruption électorale, sont : d'abord, le trop grand nombre des membres qui la composent; ensuite la suppression des bourgs fermés (*the lopping of all close or nomination boroughs*) et, enfin, leur remplacement par une cinquantaine de petites villes, foyers de scènes de corruption presque inévitables.

1° Le chiffre, pour la Chambre des communes, de six cent cinquante-huit membres est infiniment trop considérable. Quoiqu'il soit rare d'en voir plus des cinq sixièmes assister aux séances, cependant la réunion est encore trop nombreuse pour permettre des discussions calmes et même pour que l'ordre règne dans la salle. Le trop grand nombre aussi des orateurs prolonge indéfiniment les débats et embarrasse toutes les affaires, en sorte que la session entière étant employée à s'occuper d'un petit nombre de questions, et presque toujours des querelles de partis, lorsqu'elle touche à sa fin, lorsque les hommes sont fatigués, et qu'un petit nombre d'entre eux reste présents, les mesures les plus importantes passent sans être étudiées, et souvent sont rejetées par l'opposition obstinée de quelques hommes qui, profitant de ce qu'on attend une prorogation prochaine, menacent de la faire retarder, et sont ainsi la cause du rejet des lois les plus utiles. Le (*local courts bill*), le bill sur l'Irlande

« *Nullum tempus*, » et d'autres encore, furent remis à l'année suivante, par ces indignes manœuvres, dans la session de 1842, quelques-unes des mesures qui passèrent alors, telles que le bill de l'emprisonnement pour dettes et celui de la cour des banqueroutes, furent déplorablement altérées. Mais rarement l'esprit de parti eut une influence plus fâcheuse que celle qui amena le rejet d'une des améliorations les plus considérables du bill de réforme de 1831, l'amendement primitif réduisant le nombre des membres de la Chambre des communes de 658 à 500.

2° L'absence de (*close boroughs*) ou de quelque chose d'équivalent est, sans contredit, un mal véritable, et met obstacle à la marche des affaires publiques. Quoique le maintien de ces bourgs puisse être en opposition avec les principes constitutionnels, l'impossibilité de faire entrer de grands fonctionnaires du gouvernement dans la Chambre des communes, est un inconvénient sérieux. J'en fis plus d'une fois l'observation en 1831 et en 1832, lorsque le bill de réforme fut présenté à la Chambre des lords. Je me trouvai du même avis que le duc de Wellington, qui prévoyait que dans le Parlement tel qu'on se proposait de le constituer, il surgirait de grandes difficultés pour la conduite des affaires publiques, à moins qu'on n'adoptât l'usage établi en France de permettre aux ministres de porter la parole dans les deux Chambres, ou dans une des deux tout au moins, sans en faire partie. Mes appréhensions furent bientôt confirmées par le résultat que j'avais annoncé. L'attorney général fut renversé d'une position où il s'était acquis beaucoup de popularité par un soulèvement des dissidents sur je ne sais quelle matière temporelle, et il demeura exclu pendant la durée de la session, jusqu'au moment où un juge écossais s'étant retiré, il y eut une vacance qui porta le lord avocat (*lord avocat*) à son siège, et cette mutation nous ramena l'attorney général. Bien des mesures d'une grande importance pour l'amélioration des lois furent ainsi retardées pendant toute une année. Il peut encore arriver, à un moment donné, qu'un chancelier de l'échiquier, pour avoir fait son devoir, ou un avocat de la couronne, pour avoir réprimé

des fraudes, ou poursuivi des séditeux, ne trouvent pas, au moment du vote, des électeurs qui leur donnent leurs voix, et qu'ainsi le gouvernement tout entier puisse se trouver comme paralysé.

3° Le nombre des petits bourgs de deux cents à quatre cents votants a été multiplié par la dernière réforme, et ce n'est rien moins qu'une amélioration dans le système électoral. Ces endroits sont inévitablement des centres de tous les genres de corruption. Ils sont à la disposition de quelques avocats agitateurs qui se servent du moyen immoral de prolonger les billets à échéance pour avoir action sur les électeurs.

Si nous cherchons à empêcher totalement la corruption électorale, nous pourrions ne pas y réussir; mais si nous voulons seulement en diminuer l'étendue, quoi de plus à propos que d'en chercher le remède en divisant le pays en districts électoraux, comme cela se pratique en France? Il est certain que la corruption règne plutôt dans les villes et surtout dans celles de moyenne importance. Dans les très-grandes villes on s'en aperçoit à peine, et dans les campagnes elle est tout à fait inconnue. La meilleure marche à suivre, à ce qu'il semble, serait de choisir les membres, non pour les villes et les campagnes séparément, mais par districts composés des villes et des campagnes tout ensemble. On ne peut soulever une objection sérieuse à ce mélange des deux éléments, et s'il y en a quelque une, il faut qu'elle soit bien puissante pour contre-balancer l'heureux effet de la destruction de ce fléau de la corruption qui menace actuellement la moralité de la nation, la pureté de notre système parlementaire et l'existence même de notre constitution libérale. De là vient que beaucoup d'honnêtes gens hésitent et mettent en balance les avantages d'un gouvernement libéral avec ceux d'un gouvernement absolu, en voyant qu'une constitution populaire ne peut s'acquérir qu'au prix de l'abaissement de la moralité.

Nous avons examiné la constitution anglaise dans sa forme et dans son fonctionnement en temps ordinaire, mais ses admirateurs font justement remarquer la facilité avec

laquelle elle peut s'adapter à toutes les circonstances du moment. Ainsi, les droits les plus importants ont été parfois suspendus, ou soumis à de grandes restrictions équivalant à une suspension totale. Le droit de réunions publiques, par exemple, fut supprimé durant la plus grande partie de la guerre qui se termina par la paix d'Amiens, et fut depuis, en 1820, suspendu pendant quelques mois. Personne alors ne se refusa à voir que les circonstances commandaient et justifiaient cette restriction. La seule question qui souleva des doutes fut le degré de danger auquel était exposé le gouvernement, danger que moi et d'autres personnes favorables à la nation ne jugeâmes pas de nature à justifier l'emploi d'un moyen aussi extrême.

La même remarque peut s'appliquer à la suspension de la loi d'*habeas corpus*, ainsi qu'on la nomme à tort; mais cet acte améliore la *common law remedy* et lui donne plus de force, en la prolongeant pendant la durée des vacances, en donnant à tous les juges le droit de délivrer des arrêts de mises en liberté, en soumettant à des peines sévères ceux qui n'appliquent pas la loi, en empêchant les arrestations au delà des mers, en obligeant toutes les prisons à évacuer leurs prisonniers au moment des assises et à chaque session. Une mesure fréquemment employée sous Guillaume II, puis sous Georges I^{er}, et depuis sous Georges III, fut l'autorisation donnée au gouvernement de détenir toutes les personnes soupçonnées de trahison et de desseins sédi-tieux, sans leur faire leur procès. En temps ordinaire ce serait un droit bien plus dangereux que celui d'empêcher les réunions publiques, mais quoi qu'il en puisse être, cette autorisation elle-même est encore soumise à quelque frein, car un bill d'indemnité doit être requis pour couvrir le gouvernement qui a usé de ce droit d'emprisonnement, et comme ce bill doit être passé longtemps après l'émotion du premier moment, et souvent au début d'un nouveau ministère, ceux qui en ont besoin sont exposés à d'assez grands dangers, s'ils ont, en quelque manière, abusé du pouvoir qui leur avait été temporairement accordé. J'ai causé avec des ministres qui avaient fait usage de cette faculté, et j'ai

invariablement rencontré chez eux une aversion naturelle pour cette façon de procéder.

Les mesures rigoureuses prises à l'égard des étrangers, pendant la dernière guerre, peuvent être également mises au nombre de ces remèdes extraordinaires. Rien ne pourrait être plus inconstitutionnel, ni donner lieu à plus d'abus.

Dans ce travail sur la forme de notre gouvernement, et particulièrement dans la dernière partie, je me suis souvent servi du mot *constitutionnel* malgré la défaveur dont il jouit auprès des logiciens politiques de l'école de Bentham. Ils considèrent comme absurde le jargon de la « faction » qu'ils détestent, et disent, ou que le mot n'a pas de signification, ou qu'il les a toutes. Une chose inconstitutionnelle, disent-ils, est celle que n'importe qui, pour n'importe quelle raison, a pris en déplaisance. Avec toute la déférence possible pour ces logiciens, je leur répondrai que ce mot a un sens parfaitement clair et désigne toujours une chose qu'il est important de traiter avec une attention convenable. Bien des actions qui ne sont pas défendues par la loi, qui même ne peuvent être défendues sans qu'il soit nécessaire d'en interdire d'autres qui doivent être permises, sont cependant repréhensibles, et repréhensibles parce qu'elles sont contraires à l'esprit de la constitution. Ainsi, la loi permet au souverain de l'Angleterre, comme à un particulier, d'amasser autant d'argent qu'il lui plaît par ses économies, ou par ses spéculations dans le pays et à l'étranger. Il peut accumuler un trésor de cinquante millions aussi facilement que son frère de Hollande en fit dernièrement un de cinq millions; et il aurait, en dehors de sa liste civile votée par le Parlement, et sans demander d'allocation supplémentaire, un revenu lui appartenant de deux à trois millions par an; ce serait une opération parfaitement légale et parfaitement inconstitutionnelle, et le ministre qui lui donnerait sa sanction s'exposerait à un blâme sévère.

Ainsi, nous parlons avec exactitude d'une loi en l'appelant inconstitutionnelle, si elle pèche contre l'esprit et le génie de notre gouvernement libre, si elle s'oppose, par exemple, à la séparation des pouvoirs exécutifs d'avec les

pouvoirs législatifs et judiciaires. Un bill qui deviendrait une loi, et qui prohiberait d'une manière permanente les réunions publiques non autorisées par le gouvernement, serait une loi aussi valable et aussi obligatoire que la grande Charte ou la loi de succession, mais on ne pourrait faire une loi plus inconstitutionnelle. De même, une loi qui accorderait aux soldats ou à la milice le droit de choisir leurs officiers, ou une loi qui mettrait les militaires entièrement en dehors de la juridiction des tribunaux ordinaires, serait une loi aussi forte et aussi puissante que l'ancien *mutiny act*, mais elle violerait très-sérieusement l'esprit de notre constitution. De même si on laissait le peuple choisir les juges, soit de la cour de Westminster, soit les juges de paix, ce serait encore un acte aussi inconstitutionnel que de permettre à la couronne de nommer des jurés dans les causes civiles ou criminelles¹.

1. Il est inutile d'ajouter que les autorités que doivent consulter ceux qui voudraient étudier à fond la Constitution anglaise et son histoire, sont les *Statute Books*, les *Parliamentary Writs*, les décisions de la Cour de Justice et nos meilleurs manuels de jurisprudence; viennent ensuite les débats du Parlement, depuis l'époque où l'on a commencé à les imprimer. Il y a encore d'excellents guides pour cette étude dans les ouvrages des hommes si savants qui ont traité ces sujets *ex professo*. Parmi les plus anciens ouvrages nous avons ceux de Blackstone; les écrits politiques de Locke et les controverses de Brady et de ses adversaires. Dans ces dernières années M. Hallam et lord John Russell ont apporté un utile contingent à la somme de connaissances déjà acquises sur cet important sujet. Plus d'une personne trouvera sans doute superflu et d'autres présomptueux de ma part, d'avoir, ainsi que je l'ai fait, traité dans un ouvrage de si longue haleine un sujet qu'il ont déjà développé dans tous ses détails; mais leurs études, qu'elle qu'en soit la valeur, ont toutes le grand défaut de ne commencer qu'aux Tudors. Il est incontestable, cependant, que les fondements de notre Constitution furent posés bien avant le quinzième siècle. Personne ne peut se flatter de la connaître complètement sans avoir jeté les yeux en arrière jusque vers ces temps éloignés. Je n'ai jamais bien compris pourquoi les auteurs distingués que je viens de citer, ont tous deux commencé au temps de Henri VIII. Si pour discuter la Constitution française, telle qu'elle était sous l'ancienne monarchie, nous sommes obligés de rechercher son origine dans les siècles les plus reculés, et au lieu de ne remonter qu'à Louis XIII, de nous reporter aux rois de la première race et de suivre les phases diverses par lesquelles passèrent les États généraux et les États provinciaux d'abord convoqués, puis dissous, s'il nous faut étudier les événements qui donnèrent aux Parlements français une impor-

Je ne puis, pour ces différentes raisons, admettre, en quoi que ce soit, la valeur de ces critiques, soutenant, comme je le fais, que cette expression est parfaitement logique et correcte dans sa plus stricte expression.

tance qu'ils gardent encore, comment ne serait-il pas plus indispensable encore de tracer l'histoire de la Constitution anglaise depuis la fondation même de l'édifice, édifice qui n'a jamais été altéré ni détruit, mais au contraire, toujours embelli et consolidé ! Comment ne serait-il pas utile, par exemple, d'examiner les origines et les développements de notre Parlement qui a constamment accompli et accomplit encore jusqu'à ce jour, sa tâche de pouvoir législatif pour tout ce royaume, comme nous avons examiné l'origine et le développement des États généraux de France, qui avaient déjà cessé d'exister longtemps avant la Révolution ! J'aurais beaucoup désiré que mon honorable et savant ami, lord John Russell eût entrepris une partie du présent travail : ce n'est qu'après avoir renoncé à l'espoir de l'obtenir de lui, empêché qu'il était par de plus importantes besognes, que j'y ai mis moi-même la main.

CHAPITRE XXX.

GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS.

Après avoir parlé de la constitution anglaise, nous sommes naturellement amenés à nous occuper de celle des États-Unis. Quoique républicaine, la constitution des États-Unis a emprunté la plupart de ses principes fondamentaux à la mère patrie, dont elle a été longtemps une simple colonie. Il n'y aura pas lieu de nous étendre aussi longtemps sur la constitution américaine que nous l'avons fait sur la nôtre dont elle émane, parce que l'histoire et l'origine de cette constitution appartiennent à des temps si récents qu'ils sont parfaitement connus et vivent encore dans la mémoire de plusieurs de nos contemporains.

Les succès des Espagnols dans l'Amérique du Sud, malgré les effrayantes cruautés dont ils furent accompagnés, avaient attiré les autres peuples vers le nouveau monde. Dès le commencement du quinzième siècle, Henri VIII, ayant équipé une petite expédition placée sous les ordres d'un marin de Venise, nommé Jean Cabot, avait, grâce à ses découvertes, acquis un pied à-terre sur le continent du nord de l'Amérique depuis Newfoundland jusqu'au golfe du Mexique. Mais pendant plus de cent ans on n'essaya même pas de s'établir sur ces nouveaux rivages, et ce fut seulement vers 1606 qu'on fit de premiers et sérieux efforts pour y établir une colonie. Ce fut à cette date de 1606 que la côte de l'Amérique du Nord, du 34° au 45° degré, fut divisée en deux parties à peu près égales. La partie méridionale fut concédée à sir Thomas Gates et à ses associés, connus alors sous le nom de la *Compagnie anglaise* et ce furent eux qui, l'année suivante, commencèrent l'établisse-

ment de la Virginie. La partie du Nord fut concédée à la Compagnie de Plymouth qui, en 1620, fonda un établissement que l'on peut considérer comme le berceau de tous ceux qui, plus tard, ont été connus sous le nom de Nouvelle-Angleterre.

La colonie de la Virginie fut d'abord gouvernée par un conseil. En 1619, le gouverneur (*Yeardley*) institua, dans la Virginie, une assemblée représentative ; mais en 1624, cette assemblée et la charte qui l'octroyait furent supprimées par un décret de la mère patrie. L'administration demeura ainsi aux mains d'un gouverneur et d'un conseil de douze membres nommés par la couronne, jusqu'au jour où Charles I^{er} donna à sir Williams Berkeley, personnage d'un grand mérite et d'une remarquable capacité, le pouvoir de réunir une assemblée représentative et lui prescrivit de faire rendre la justice conformément aux principes de la législation anglaise. Jusqu'au moment de la restauration, il n'y eut pas toutefois de charte légalement octroyée ; mais en ce qui regardait les fonctions exécutives ou législatives, le gouvernement se conduisait comme si les colons en possédaient une qui, n'ayant jamais été régulièrement consentie, n'en devait pas moins être considérée comme une sorte de traite tirée sur lui et à laquelle il était tenu de faire honneur. En 1684, la charte accordée par Charles II fut, avec beaucoup d'autres, abolie par Jacques II et finalement rétablie en 1691 par le roi Guillaume.

Les autres chartes, octroyées à différentes époques, accordèrent des franchises plus ou moins larges. La charte accordée au Massachussets en 1629 était conçue dans un esprit très-libéral pour cette époque ; celle du Connecticut (1662) était la plus démocratique de toutes. Il y avait deux assemblées annuellement élues par tous les hommes libres du pays ; elles avaient le droit d'établir des tribunaux, de lever des troupes, en cas de besoin, de proclamer la loi martiale, et, de plus, elles exerçaient toute l'autorité législative qui, d'ordinaire, appartient aux assemblées. Un ordre de la métropole, en 1687, voulut enlever cette charte à la colonie ; mais elle fut sauvée par le soin qu'on prit de la

cache au sein d'un chêne qui, depuis cette époque, est devenu l'objet d'une sorte de vénération populaire. En 1664, on fit la conquête de New-York sur les Hollandais. En 1669, le célèbre John Locke ébaucha une constitution pour les Carolines. Cependant il y a une si prodigieuse différence entre le sens pratique de l'homme d'État et les élucubrations du philosophe, qu'à l'essai on trouva cette constitution absolument impraticable, fondée sur des principes qui n'étaient rien moins que libéraux et toutefois contradictoires avec cet amour théorique de la liberté généralement attribuée à son auteur. Elle fut très-peu goûtée et devint l'objet d'une vive opposition, et d'après la commune tradition, jamais la colonie ne put jouir d'un seul jour de tranquillité et de bonheur jusqu'en l'année 1693 où l'on tomba d'accord de l'abolir pour reprendre l'ancienne forme de gouvernement.

Les constitutions de toutes ces colonies étaient semblables, quant à leurs principes généraux et à leurs formes principales ; mais on pouvait les diviser en trois classes : les colonies provinciales, les colonies de propriétaires et celles qui possédaient une charte. A la première classe appartenaient New-Hampshire, New-York, New-Jersey, les Carolines et la Géorgie qui formaient de beaucoup la partie la plus importante. Dans ces colonies, le gouvernement appartenait à un gouverneur et à un conseil nommés par la couronne, avec une assemblée élue par les francs-tenanciers et les planteurs. Le conseil, à l'exemple de notre chambre des lords, prenait part aux actes législatifs et, de même, aidait le gouverneur de ses avis dans les affaires de l'administration. Celui-ci avait le droit de suspendre les membres du conseil et de pourvoir à leur remplacement jusqu'à ce qu'il eut pris, à leur égard, les ordres de la couronne. Il avait aussi le droit de convoquer, de proroger et de dissoudre la législature. La législature était composée du gouverneur, du conseil et de l'assemblée représentative, mais elle ne pouvait prendre de mesures législatives contraires à la loi commune de l'Angleterre et aucun de ses actes ne pouvait se passer de la ratification de la couronne. Le gouverneur,

moyennant l'avis de son conseil, pouvait lever des troupes, instituer des tribunaux, nommer des magistrats, pardonner les crimes commis, remettre les amendes, abolir les confiscations et proclamer la loi martiale en cas de révolte ou d'invasion. Dans ces colonies, comme d'ailleurs dans toutes les autres, les décisions des tribunaux pouvaient être portées en appel devant le roi en son conseil.

La seconde classe comprenait le Maryland, le Delaware et la Pensylvanie. Dans ces colonies les propriétaires nommaient le gouverneur, et le peuple élisait l'assemblée représentative, l'approbation demeurant nécessaire pour rendre les lois exécutoires dans le Delaware et dans la Pensylvanie, tandis qu'il n'en était pas de même dans le Maryland. Sous les autres rapports, le gouvernement de ces colonies ressemblait beaucoup à celui des colonies de la première classe.

La troisième classe, celle des colonies qui possédaient une charte, comprenait le Massachusetts, Rhode-Island et le Connecticut. Les pouvoirs du gouverneur et de la législature y étaient les mêmes que dans les deux autres espèces de colonies ; mais les diverses parties du gouvernement y étaient différemment constituées. Dans le Massachusetts, c'était la couronne qui nommait le gouverneur. L'assemblée générale était choisie par le peuple et l'assemblée nommait le conseil. Dans le Connecticut, à Rhode-Island, le gouvernement était purement démocratique ; le gouverneur, le conseil et l'assemblée étaient, chaque année, élus par le peuple, et tous les autres fonctionnaires relevaient de leur autorité ; et l'on n'y tenait guère compte, si même on y songeait jamais, de l'acte du parlement anglais qui avait jadis établi que dans les colonies de propriétaires et dans celles qui possédaient une charte, les gouverneurs seraient toujours nommés par la couronne.

Il résulte de tout cela, qu'à l'origine, toutes les colonies du nord de l'Amérique, du moins en ce qui regarde les éléments de leurs constitutions, ont été gouvernées d'après le modèle anglais. Les citoyens qui les ont fondées avaient emporté avec eux leur façon anglaise de comprendre la liberté civile. En réalité, les contrées septentrionales de l'Amérique

ont été principalement peuplées par des personnes qui s'y sont réfugiées pour se dérober à l'oppression civile, mais surtout religieuse dont elles souffraient dans leur patrie, et pour jouir sans trouble, dans ce nouveau monde, de la pleine liberté de foi, de culte, et des droits de la conscience qu'on leur refusait sur le vieux continent. Dans quelques détails, et les uns fort importants, ces constitutions coloniales différaient beaucoup les unes des autres, mais elles avaient toutes les traits essentiels du gouvernement anglais. Il y avait trois corps de l'État auxquels était confié le pouvoir législatif : l'un, représentant directement le souverain, et sauf dans deux colonies, nommé par lui, l'autre, qui en tirait son existence, excepté encore dans les deux mêmes colonies, et enfin un troisième, qui, dans toutes les colonies, prenait son origine dans le peuple lui-même. L'accord de ces trois corps était nécessaire pour rendre exécutoire tout acte législatif, et sauf dans une seule colonie, il fallait encore la ratification royale. Le pouvoir exécutif était séparé du pouvoir législatif et remis au gouverneur. La justice était indépendante de ces trois autorités. Tous ces traits distinctifs sont bien ceux de la constitution de la mère patrie, sur laquelle se sont en effet exactement modelées les constitutions de ses colonies.

Il est inutile d'entrer dans l'histoire du célèbre conflit qui s'est élevé entre la métropole et ses colonies et qui s'est finalement terminé par leur séparation. Ces colons étaient des Anglais ; ils ont emporté avec eux dans le nouveau monde ces sentiments de liberté et d'indépendance qu'ils avaient reçus en naissant, et avec lesquels ils avaient été élevés sur le vieux continent. Ils ont même aspiré à conquérir une somme de liberté plus grande que celle dont jouissaient leurs compatriotes qu'ils laissaient en Europe, et tout acte d'oppression émanant de la couronne était sûr de rencontrer en eux des adversaires capables de les ressentir et d'y résister. La forme de leurs gouvernements, si essentiellement démocratique, la composition de leur société qui n'admettait point d'influence aristocratique étaient propres à alimenter de pareils sentiments, à répandre partout ces principes ; et ja-

mais, en effet, on n'a le moins du monde essayé d'introduire dans ces colonies un pouvoir étranger à la nature et à l'esprit de leur système politique. Mais il devenait évident, à tous les points de vue, que les relations coloniales pourraient difficilement se maintenir longtemps après que leur grand et rapide accroissement leur avait donné une importance disproportionnée avec celle de la mère patrie. La loi anglaise avait strictement établi le monopole commercial ; à l'exemple des autres États de l'Europe, l'Angleterre avait interdit à ses colonies tout commerce direct avec les contrées étrangères ; elle avait soumis leurs importations, leurs exportations et tout leur système de navigation à cette prescription rigoureuse, manifestement conçue pour le plus grand profit de la mère patrie et qui occasionnait de constants et sérieux dommages aux colonies. La société américaine, lorsqu'elle était encore pour ainsi dire au berceau, avait pu se soumettre à une mesure si préjudiciable, mais son maintien ne pouvait manquer d'être mis en question, lorsque la population se comptait par millions. Néanmoins, les Américains avaient, pendant si longtemps, pris l'habitude de ce joug commercial, qu'ils ne songèrent pas à résister, ni même à risquer aucune remontrance, alors qu'il n'y avait que trois millions d'habitants, chiffre énorme qui se doublait au bout de 33 ans. Si un autre sujet de conflit ne se fût pas élevé, le système de *l'acte de navigation* n'aurait probablement pas amené de quelque temps la rupture des relations antérieures. Elles auraient peut-être duré encore pendant quelques générations jusqu'à ce qu'à la longue, les liens résultant de la langue, des lois, des institutions et de la parenté se fussent trouvés trop faibles pour maintenir un état de choses aussi peu naturel que l'existence d'une nation de huit millions d'hommes libres, sujette d'un autre peuple placé de l'autre côté de l'Océan, et qui ne pouvait se vanter d'être ou plus nombreux ou plus civilisé. Quoi qu'il en soit, il est certain que ce n'est pas le grief principal des colons américains, c'est-à-dire leur assujettissement commercial vis-à-vis de la mère patrie, qui a servi de premier mobile à leur résistance. Ils se faisaient honneur de lui être at-

tachés. Ils étaient fiers d'être Anglais. Ils étaient heureux de faire partie d'un grand empire. Ils jouissaient aussi amplement que possible de la liberté personnelle, civile et religieuse. S'ils s'étaient sentis blessés par le joug du monopole, il pesait sur eux trop légèrement, le ressentiment qu'ils en gardaient comme d'un tort distinct et séparé était trop faible, et l'habitude leur en était devenue trop familière pour provoquer leur résistance. Il fallut la prétention, mise en avant par l'Angleterre, d'établir de nouvelles prérogatives pour donner naissance à la révolte : même alors, les habitants des colonies étaient si contraires à la rupture, que la moindre concession du côté du Parlement et du peuple anglais (qui prit parti contre les colonies) aurait certainement prévenu les catastrophes qui suivirent, et la séparation définitive aurait été, suivant toute probabilité, ajournée jusqu'à l'époque où le monopole, d'un côté, et de l'autre, l'accroissement continu de cette grande communauté transatlantique auraient inévitablement mis fin au maintien de l'union devenue impossible entre les deux pays.

La dépendance de la législature des différentes colonies, vis-à-vis de la métropole n'avait pas toujours été acceptée sans conteste, ni supportée sans murmures. Dès l'année 1640, le Massachusetts avait protesté contre l'état de choses qui voulait que les actes législatifs des colonies fussent soumis à l'approbation du Parlement anglais ; il prétendait que ces actes devaient pouvoir s'en passer à la condition qu'ils ne portassent pas atteinte au principe même de la dépendance des colonies à l'égard de leur mère patrie. En 1679, après quelques vives remontrances à ce sujet, les législatures de plusieurs colonies déclarèrent, par votes émis dans leurs assemblées, que les lois de l'Angleterre (*the statutes of England*) ne s'appliquaient pas aux colonies, à moins qu'elles n'y fussent expressément nommées, et dans le cas seulement où leur mise en vigueur regardait les relations coloniales, et si l'infraction aux dites lois, pouvait porter atteinte aux rapports avec la mère patrie. Des actes émanés du Parlement anglais sous Guillaume III, et auxquels nous avons déjà fait allusion, établissaient que toutes les lois faites ou à faire

dans les colonies étaient nulles par elles-mêmes et sans valeur, si elles étaient contraires à *l'acte de navigation*, ou à toute autre loi anglaise concernant les colonies. Il était en même temps enjoint aux gouverneurs, sous des peines très-sévères, de s'opposer à l'adoption de toute prescription légale qui pourrait, de quelque manière que ce fût, être en contradiction avec n'importe quel acte du Parlement anglais ayant trait aux colonies. Il est cependant certain qu'on ne tint pas très-rigoureusement la main à toutes ces précautions. La principale garantie pour la mère patrie consistait surtout en ce point, que c'était la Couronne qui nommait le gouverneur, et que, sans son consentement, les colonies ne pouvaient faire passer aucune loi. Excepté pour ce qui touchait à leur commerce et à leurs relations avec les nations étrangères, c'est à peine si le Parlement anglais s'est mêlé de ce qui regardait les habitants des colonies.

Entre les années 1764 et 1772, l'Angleterre ne garda plus la même réserve : et l'on essaya dans le Parlement anglais de légiférer pour les colonies, et justement sur un point qui était de nature à provoquer de leur part l'irritation et la résistance ; des taxes nouvelles furent votées par un parlement dans lequel les colonies n'étaient en aucune façon représentées, et cela suffit à soulever immédiatement une très-vive opposition. Dès le commencement de l'année 1773, le Massachusetts avait déjà dénié au Parlement anglais tout pouvoir législatif quelconque, et quoique cette doctrine ne se répandît pas aussitôt dans toute l'étendue des colonies, elle ne tarda pas beaucoup à devenir une sorte de *credo* pour tous les Américains. On ne tint pas compte de leurs remontrances. Ils s'armèrent ; ils formèrent une convention, ou congrès, pour prendre le gouvernement de toutes les colonies à l'exception du Canada, qui, peuplé de Français, et jaloux des Américains, ne prit point part au conflit. Après une suite de succès d'autant plus extraordinaires que leurs ressources militaires étaient plus insuffisantes, après d'éclatants exemples de sagesse politique, de fermeté et de modération, les colonies parvinrent à secouer le joug de la mère patrie, et fondèrent glorieusement leur complète indépendance, en

décrétant une nouvelle constitution qui avait pour base le système fédéral et la forme républicaine.

Cet événement est peut-être le plus grand de tous ceux qui ont marqué dans l'histoire de l'espèce humaine. Ses effets se sont fait sentir ailleurs qu'en Amérique. Les hommes libres se sentirent partout encouragés à résister désormais à l'oppression. L'exemple était donné d'un grand peuple parvenu non pas seulement à s'émanciper, mais à se gouverner lui-même sans subir la loi d'un souverain, ou le frein d'une aristocratie; et pour la première fois dans l'histoire du monde, contrairement à toutes les prédictions des hommes d'État, et aux théories des professeurs de politique, il était démontré qu'une grande nation, lorsqu'elle est suffisamment préparée pour cette tâche difficile, est capable de se gouverner elle-même; autrement dit, qu'une forme de gouvernement purement républicaine peut se fonder et se maintenir dans un pays d'une vaste étendue et peuplé de plusieurs millions d'habitants.

La forme de gouvernement si heureusement établie par le peuple américain, sous la conduite de quelques uns des hommes d'État les plus sages et les plus vertueux parmi ceux qui furent jamais chargés de l'administration de leur pays, quoique en réalité républicaine et fédérale, reposait toutefois sur les mêmes principes que la constitution britannique, autant du moins que le permettaient les différences de position qui existaient nécessairement entre la mère patrie et ses anciennes colonies. Les plus grands changements consistèrent surtout dans la substitution d'un magistrat en chef élu et personnellement responsable au souverain héréditaire dont la responsabilité ne pouvait être mise en jeu que dans la personne de ses ministres et de ses agents. La Chambre haute fut comme la Chambre basse, soumise à l'élection. Le corps entier de la nation se composait d'une confédération d'États républicains, dont l'action demeurait, dans beaucoup de circonstances essentielles, parfaitement indépendante les uns des autres, mais qui se groupaient tous autour d'une même autorité pour ce qui concernait les relations extérieures, et reconnaissaient tous les

lois d'une législation centrale, dont les pouvoirs étaient légalement limités, quant à sa juridiction sur chacun des membres de l'union, quoique absolue dans tout ce qui regardait les intérêts généraux de la Confédération et les relations fédérales des Etats qui en faisaient partie.

Les affaires ayant été dirigées pendant la guerre de la rébellion par des délégués de chacune des colonies, il en résulta tout naturellement qu'à la fin de la guerre, et quand vint le moment de fonder l'indépendance nationale, on songea à instituer une constitution fédérale qui réunit successivement les suffrages des différents membres de la *grande ligue*. Neuf Etats ayant adhéré à cette nouvelle forme de gouvernement, elle commença à fonctionner le 4 mars 1789. Avant la fin de 1790, elle avait reçu l'assentiment du reste des Etats. Cet assentiment lui fut d'ailleurs donné suivant des modes bien différents. New-Jersey, Delaware et la Géorgie adhérèrent par le vote de leur législature. De larges majorités se prononcèrent pour l'adoption dans la Pensylvanie, le Connecticut, Maryland, et la Caroline du sud ; mais dans six autres Etats, la majorité fut au contraire peu considérable ; dans trois autres, le Massachussetts, New-York et la Virginie, les voix furent à peu près également balancées. Cependant cette lente adoption et ces profondes divergences d'opinion sont elles-mêmes les meilleures preuves de la maturité des délibérations auxquelles donna lieu un sujet de si grave importance. La réflexion ramena d'ailleurs avec le temps les parties dissidentes, de façon qu'en résumé, l'accord devint très-général, s'il ne fut pas universel.

Le principe fondamental de la constitution américaine est de remettre l'autorité suprême, aussi bien l'autorité exécutive que l'autorité législative, aux mains du peuple ; cette autorité ne devant jamais être exercée que par des représentants élus et cela sans aucune exception, sauf pour ce qui regarde leur élection par eux-mêmes. Et voilà ce qui, d'un seul trait, distingue la grande république moderne de toutes les démocraties des anciens temps. Le principe représentatif y est pleinement et universellement introduit, et le peuple se désempare complètement de son pouvoir pour le

passer aux députés qu'il s'est choisis. Il y a un autre principe et non moins essentiel, s'il ne découle pas tout naturellement du premier, c'est que le choix de ses représentants et la nomination du magistrat en chef, sont les seules fonctions électives dévolues au peuple ; la nomination des fonctionnaires civils ou militaires, et particulièrement tous les emplois judiciaires demeurant à la disposition du pouvoir exécutif.

L'article I^{er} de la constitution américaine déclare que le pouvoir législatif souverain réside dans le congrès, c'est-à-dire dans les deux Chambres et non point comme chez nous dans l'entente de ces deux corps avec le magistrat en chef. Il nous faut donc nous occuper d'abord de la constitution du congrès qui comprend la Chambre des représentants et du Sénat.

La Chambre des représentants est élue tous les deux ans par chaque État de l'Union, qui nomme les députés, dans la proportion d'un député pour 30 000 habitants¹. Leur nombre va donc toujours croissant, dans la plupart des États, bien que dans un petit nombre, comme dans le Delaware et Rhode-Island, il soit demeuré stationnaire. Dans d'autres l'augmentation a été considérable. C'est ainsi que le Massachusetts qui, à l'origine, n'envoyait que 8 députés à la Chambre des représentants, en envoie présentement 70². La Pensylvanie qui n'avait également droit qu'à 8 députés en nomme aujourd'hui 24. De 6, l'État de New-York s'est élevé à 34. L'État de l'Ohio qui, en 1802, au moment de son entrée dans l'Union, n'avait droit qu'à un seul représentant, en nomme aujourd'hui 21, ce qui indique que sa population s'est au moins accrue dans cette proportion. On fait tous les dix ans le recensement nécessaire pour fixer le chiffre des députés à élire. Le nombre total des membres à élire était de 65 en 1790, la population se montant alors à

1. Telle était la proportion à l'origine. Elle a périodiquement varié, ainsi que nous le verrons tout à l'heure.

2. Il faut entendre par là, que les états du Massachusetts et du Maine parties intégrantes de l'ancien état du Massachusetts, qui fut séparé en deux, en 1820, envoient conjointement aujourd'hui 70 députés à la chambre des représentants.

un peu moins de 4 millions d'habitants. En 1830, elle avait atteint le chiffre de 13 millions; en 1840, elle excédait 17 millions. Le nombre des représentants est aujourd'hui de 243. On ne fixe pas seulement tous les dix ans le nombre des membres à élire, mais le nombre proportionnel des députés par rapport au chiffre de la population. Il y a aujourd'hui un député pour 70 000 habitants.

Il y a trois conditions requises pour les représentants à élire. Ils doivent être âgés de vingt ans révolus. Il faut qu'ils soient citoyens des États-Unis depuis un an, et qu'ils résident dans l'État qui les a nommés. Le droit électoral varie d'un État à un autre, et il appartient, dans chaque État, à ceux qui ont le droit de voter pour les membres du corps le plus nombreux de la législature particulière de l'État. C'est ainsi que dans le Massachussets le droit électoral résulte de la possession d'une petite propriété. Dans quelques États il appartient à tous ceux qui paient une taxe quelconque; dans d'autres à ceux qui paient une certaine somme fixée par la loi. Dans le plus grand nombre des États le suffrage est à peu près universel, c'est-à-dire qu'il appartient à tous les citoyens âgés de vingt-un ans, qui ne sont pas classés parmi les indigents, et qui n'ont point subi de condamnation. Dans la plupart des États on exige la résidence, et quelquefois le paiement d'un droit d'inscription sur la liste électorale.

Le sénat est élu pour six ans. Chaque État nomme deux sénateurs. Le choix en est fait par la législature de chaque État, qui vote ensemble ou séparément suivant la constitution particulière à l'État. Un tiers des sénateurs se retire tous les deux ans, et l'on pourvoit à leur remplacement par le même mode d'élection. Il y a trois conditions requises pour faire partie du sénat: Il faut avoir trente ans révolus, être depuis neuf ans citoyen de l'Union et résider dans l'État qui vous a nommé. Le sénat compte actuellement soixante-quatorze membres.

Le congrès est composé des deux chambres et doit se réunir au moins une fois par an. Son pouvoir est illimité, quant à l'établissement des impôts, avec cette réserve toutefois, qu'il n'a pas le droit d'imposer des taxes sur un seul État

seulement, ni sur une seule classe de personnes, et qu'il ne peut, de quelque manière que ce soit, accorder des avantages financiers exclusivement réservés à certaines parties de l'Union; cette dernière clause, tant soit peu difficile à mettre strictement en pratique, ne laisse pas que de donner nécessairement naissance à beaucoup de conflits. C'est au congrès qu'appartient aussi le droit important de faire la guerre; mais il peut seulement voter des subsides pour maintenir une armée pendant deux ans, et cela par un seul acte. Ce privilège semble à première vue constituer une grande différence entre la Constitution américaine et la Constitution anglaise qui lui a servi de modèle. Mais cette différence est plutôt apparente que réelle. Le roi d'Angleterre peut, en effet, déclarer la guerre, mais sans la sanction du parlement, sa proclamation est immédiatement comme non avenue. Chez nous le vote pour le budget de la guerre est annuel et doit être renouvelé chaque année. Aux États-Unis, si la guerre continue, le vote peut être renouvelé pour deux ans, ou pour un an seulement, suivant ce qu'exigent les circonstances. La différence réelle et vraiment importante, c'est que les Américains n'ont pas d'armée permanente, ou du moins, elle est si réduite qu'elle ne sert qu'à faire la police, ou à garder les points faibles de leurs frontières. Cette armée ne se monte pas à plus de 7000 soldats, tandis que la milice atteint le chiffre de 1 711 000 hommes.

La Chambre des représentants possède exclusivement le droit de proposer les impôts de toute nature, mais pas aussi exclusivement qu'en Angleterre, car le sénat peut modifier et amender les *bills* de finances. Les représentants ont seuls le droit d'accusation; le procès est porté devant le sénat qui ne peut condamner qu'à la majorité des deux tiers des voix. Pour les affaires ordinaires et dans les deux Chambres il suffit de la majorité simple. Chacune des Chambres a de grands pouvoirs sur les membres qui la composent. La majorité des deux tiers des voix est nécessaire pour prononcer l'exclusion d'un de ses membres; mais il suffit de la simple majorité pour émettre contre lui un vote de censure, ou pour décider sur les questions qui concernent les droits politiques (*ques-*

tions of qualifications). Les membres des deux Chambres reçoivent un traitement pour leurs fonctions. Ils ne peuvent jamais être arrêtés pour dette; ils n'encourent pas de responsabilité pour leur conduite dans l'intérieur du parlement. Une mesure bien peu raisonnable interdit tant aux ministres qu'à tous les fonctionnaires publics de siéger dans l'une ou l'autre Chambre. Son résultat le plus clair est de réduire à néant la responsabilité du pouvoir exécutif et celle des employés de l'État. La conséquence en est aussi qu'il n'y a pas moyen de donner devant les Chambres de sérieuses explications sur les mesures publiques, de prévenir par la discussion les erreurs possibles, et de défendre avec opportunité les actes du gouvernement. La possibilité pour le sénat d'amender les bills de finances est sans doute un progrès sur la Constitution anglaise; mais il y a encore en Amérique un reste de cette même erreur dans laquelle tombe notre Chambre des communes lorsqu'elle réclame le droit de décider exclusivement de tout ce qui regarde l'impôt. Les bills de finances doivent d'abord être produits à la Chambre des représentants; c'est ainsi que chez nous les lords n'en peuvent prendre l'initiative, et cela, sur le mauvais prétexte que la Chambre basse représente tous ceux qui paient l'impôt, tandis que dans les deux pays la Chambre haute en paie sa large part, et cependant nos pairs n'ont pas voix au chapitre pour choisir les membres de la Chambre basse.

Le choix du président et du vice-président est quelque peu compliqué, et cette complication provient évidemment du sentiment de méfiance qui jadis poussa les hommes d'État vénitiens à adopter un mode d'élection dont le mécanisme était encore moins simple. Chaque État désigne, de la manière qui convient le mieux à sa législature un nombre d'électeurs égal à celui des membres que ledit État a droit d'envoyer tant au Sénat qu'à la Chambre des représentants; mais on ne peut être choisi comme électeur si l'on fait partie du gouvernement, ou si l'on tient de lui quelque fonction que ce soit. Les électeurs sont alors réunis et votent au scrutin pour deux personnes, l'une comme président l'autre comme vice-président, mais il faut que l'un des deux élus

au moins ne soit pas habitant de l'État. La liste de toutes les personnes qui ont obtenu des voix, ainsi que le chiffre pour chacune d'elles, est envoyée au président du sénat, qui, en présence des deux Chambres, fait l'ouverture des listes qui lui ont été ainsi transmises. On compte les votes, et la personne qui a réuni le plus de voix pour le poste de président est proclamée président de la république, pourvu qu'elle ait réuni une quantité de suffrages égale à la moitié plus un des électeurs inscrits dans tous les États. Si personne ne réunit cette majorité, alors la Chambre des représentants, votant non par tête, mais par État, choisit le président parmi les trois personnes qui ont obtenu le plus de voix. On procède de même pour le choix du vice-président, mais si personne n'a réuni pour cette place la majorité des votes, c'est le sénat qui désigne le vice-président parmi les deux candidats qui ont obtenu le chiffre de voix le plus élevé.

Pour être nommé président ou vice-président, il faut être âgé de trente-cinq ans et résider depuis quatorze ans aux États-Unis. Nul ne peut être appelé à remplir l'un de ces deux postes qu'à la condition d'être né citoyen naturel des États-Unis, ou s'il était déjà citoyen de la république au moment de l'adoption de la Constitution en 1789.

Le président commande en chef toutes les forces publiques, navales et militaires. Mais il peut, dans l'exercice de cette fonction, réclamer l'assistance et l'avis soit d'un officier, soit de l'un des corps constitués de l'État. Il prend part avec le congrès aux déclarations de guerre, comme il le ferait pour tout autre acte de législation, mais toutes les négociations lui sont exclusivement confiées, à la condition d'obtenir la ratification du sénat qui doit se prononcer à la majorité des deux tiers de voix pour rendre un traité valide. Le même consentement, mais à la simple majorité, est également nécessaire au président pour nommer à tous les emplois dont la nomination n'est pas soumise à de certaines règles, comme l'est, par exemple, celle des ambassadeurs et des juges. Pendant l'intervalle des sessions, le président pourvoit à toutes les places vacantes, mais les nominations ainsi faites ne valent que jusqu'à la rentrée du congrès, à moins qu'elles ne soient

confirmées par le sénat. Il est autorisé à révoquer les fonctionnaires qui n'ont été nommés qu'à titre provisoire. Il a le droit de refuser un bill qui lui est présenté par les deux Chambres, mais il est tenu de donner les motifs de son refus. Ces motifs sont examinés par le congrès, et si les deux tiers des membres des deux Chambres votent de nouveau le même bill, il a force de loi, avec ou sans le consentement du président. Même présenté pour la première fois, ce bill devient encore loi de l'État, si le président n'a pas donné connaissance de son refus dans les dix jours; on a voulu empêcher ainsi qu'il lui fût possible de le rejeter en ajournant seulement sa réponse.

Les places de juges sont inamovibles sous la seule condition d'une bonne conduite. Ceux des tribunaux inférieurs, comme ceux des cours supérieures, ne peuvent être révoqués que par suite d'un acte d'accusation, auquel cas, le président n'a pas le droit de grâce. Leur traitement ne peut subir de modifications pendant toute la durée de leurs fonctions, mais ils n'ont pas de pension de retraite.

Les cours instituées aux États-Unis sont : la cour suprême, et telles autres cours inférieures que le congrès est toujours maître d'établir quand cela lui convient. La juridiction de la cour suprême s'étend non pas seulement à tous les procès entre individus d'un même État, mais à toutes les questions qui peuvent s'élever, soit entre des parties appartenant à des États différents, soit entre les États eux-mêmes. Elle prononce sur toutes les difficultés relatives aux traités, sur les matières qui concernent l'amirauté et les autres affaires maritimes, ainsi que sur les questions qui touchent à la personne des ambassadeurs et des autres fonctionnaires publics. Dans les questions qui regardent les ambassadeurs et autres ministres, la juridiction de la cour suprême est définitive. Dans les autres affaires, on peut appeler de ses arrêts.

Aux États-Unis, la loi criminelle et la loi civile sont, à proprement parler, les mêmes qu'en Angleterre, et sujettes seulement aux changements qu'à différentes époques, le congrès ou les États particuliers ont jugé bon d'y apporter. Il n'y a point de cas de haute trahison, hors celui de guerre contre

l'État, ou d'adhésion à ses adversaires. La condamnation du coupable ne rejaillit pas sur ses descendants, et la forfaiture s'éteint avec la vie de celui contre lequel elle a été prononcée. L'*habeas corpus* ne peut être suspendu qu'en cas de révolte ou d'invasion, et lorsque la nécessité d'une pareille mesure est imposée au congrès par les besoins du salut public. Les condamnations criminelles ne peuvent être prononcées que par un *jury*. Tous les crimes doivent être poursuivis au sein de l'État qui les a vu commettre. Pour les crimes commis en dehors des États de l'Union, c'est le congrès qui peut indiquer par une loi le lieu où ils seront jugés.

Le congrès peut admettre de nouveaux États dans l'Union, mais il ne peut créer un nouvel État dans le sein de ceux déjà existant, ou joindre ensemble deux ou plusieurs États sans l'assentiment de leurs législatures. On ne peut proposer de changements à la Constitution à moins d'une majorité des deux tiers des voix dans les deux Chambres. Voici en partie la manière de procéder : Si les deux tiers de tous les États tombent d'accord dans leurs différentes législatures de convoquer une convention, la convention se réunit ; et les changements proposés à la Constitution seront adoptés à la condition que, soit les législatures des trois quarts des États, soit la convention à la majorité des trois quarts des voix ne s'opposent pas aux changements proposés, le congrès ayant d'ailleurs le droit de préférer l'une ou l'autre façon de procéder. Il y avait, à l'origine, deux exceptions mises à cette faculté de changer la Constitution, et de ces deux exceptions l'une a présentement disparu. Cette dernière interdisait tout changement, en raison de ce qu'on appelait discrètement : « la migration ou l'importation des personnes que les États maintenant existant pouvaient trouver convenable d'admettre dans leur sein, » autrement dit, la traite des esclaves africains. Les choses demeurèrent ainsi jusqu'en 1808. Pour être justes envers les Américains, il faut toutefois faire remarquer : 1° qu'au début ils avaient été fort contraires à la traite, et que ce fut la mère patrie qui, avec autant de perversité que de folie (s'il y a vraiment quelque différence entre ces deux expressions), ne leur permit pas de repousser loin

de leurs côtes ce coupable trafic; 2° qu'ils ont définitivement aboli la traite aussitôt que cela fut possible aux termes de leur Constitution. L'autre exception concerne l'égalité entre les États. Il est interdit d'adopter de quelque façon que ce soit un changement ayant pour effet de priver, sans son consentement, n'importe quel État du droit qu'ils ont tous d'être, sous le rapport du vote, également représentés dans le sénat.

Nous avons vu que la constitution américaine a la prétention d'établir certaines lois fondamentales qui n'obligent pas seulement les citoyens, mais le Congrès lui-même et toutes les législatures d'État. De là provient cette anomalie que le pouvoir souverain est lui-même enchaîné. A proprement parler, il n'y a pas de pouvoir souverain. Le Congrès est chargé d'entraves. La constitution a fait ce qui, chez nous, est tenu pour impossible. Elle a lié les mains à la législature; elle a posé des règles qui gênent l'action du futur Parlement.

A première vue, lorsque l'on considère cet état des choses, on le trouve passablement étrange, et cependant on découvre, en réfléchissant un peu, que c'est, jusqu'à un certain point, la conséquence nécessaire d'une union fédérale parfaitement bien constituée. Il ne s'agit pas, comme chez nous, d'un gouvernement unique et de gouvernés qui lui sont subordonnés; il s'agit de plusieurs gouvernements, qui ont chacun leur existence propre, séparée et même indépendante, qui, au début, étaient au nombre de treize, puis de vingt-six, chacun d'eux ayant sa législature particulière, avec des lois fort différentes les unes des autres dans chaque État. Il est impossible de considérer la constitution qui prétend régir l'union toute entière et cette fédération d'État autrement que comme un traité dont les conditions sont obligatoires pour tous. Il en résulte qu'il faut convenir de certaines choses, régler certains droits, prendre certains arrangements auxquels on ne puisse ensuite rien changer sans l'assentiment universel, ou du moins, sans un accord assez général pour qu'on le puisse pratiquement considérer comme équivalent au consentement de toutes les parties

contractantes. Ce n'est point du tout, comme nous l'avons déjà remarqué, un système raffiné que la formation d'une union fédérale; c'est, au contraire, le résultat naturel des communs besoins d'hommes vivant dans un état de société très-primitif. Mais la réglementation d'une telle union, d'après des principes préétablis, la formation d'un système de gouvernement et de législation, dans lequel les sujets ne sont pas des individus, mais des États, l'application des principes législatifs à un tel ensemble d'États, les moyens divers à prendre pour maintenir l'intégrité de la fédération, en même temps que le respect des droits de chaque Etat en particulier, tout cela constitue, en fait de politique sociale, le plus grand progrès (*refinement*) produit par des circonstances particulières et auquel aucun siècle ait jamais donné naissance¹.

Il faut maintenant nous occuper de la façon dont on s'y est pris pour maintenir cet ordre de chose dans la Grande Union Occidentale; en d'autres termes, des précautions auxquelles on a eu recours pour empêcher, soit les législateurs d'État ou le pouvoir central, c'est-à-dire le Congrès lui-même, de franchir les limites fixées par la constitution.

En Grèce (ainsi que nous l'avons expliqué ailleurs), on avait songé à charger le conseil amphictyonique de contenir chacun des membres de la Confédération grecque dans les limites qui leur étaient imposées à tous par les prescriptions de ce qu'on était convenu d'appeler la Loi commune. Autant du moins que nous en connaissons l'ébauche incomplète, rien ne fut moins parfait que cet essai d'arrangement; et la mise en œuvre du système n'eut pas d'heureux résultat, sans compter qu'il ne s'agissait que de prononcer sur les questions internationales, celles de guerre ou d'alliance, et de faire justice des plaintes qui pouvaient s'élever au sujet des usurpations d'un État sur un autre.

En Amérique, des précautions d'une nature bien différente et bien autrement efficaces ont été prises pour main-

1. En Amérique, le pouvoir du Congrès ne s'étend pas seulement sur les différents états, mais sur les habitants de chacun d'eux.

tenir la constitution et réprimer les atteintes qui pourraient y être portées soit par les législatures locales, soit par le Congrès. Les Cours des États, la Cour souveraine en particulier, ont le droit, et c'est leur plus strict devoir, de déclarer inconstitutionnelle toute loi qui a pu être rendue suivant les formes consacrées de la législature, et de lui refuser tout pouvoir et tout effet, si elle est contraire soit aux stipulations fondamentales de l'union fédérale, soit aux lois particulières de quelque état que ce soit. Ainsi donc, une loi, un acte solennel émané du pouvoir législatif souverain d'un État ou bien du Congrès lui-même, un statut ayant tous les caractères de légalité authentique, une loi, par exemple, à laquelle les deux Chambres du Congrès et le président lui-même ont donné leur assentiment, peut être déclarée nulle et illégale, être réputée ne pas faire partie des lois du pays, être dénoncée comme n'étant nullement obligatoire, et traitée comme si elle n'existait même pas, par la raison qu'elle est contraire à la constitution; et tout cela se fait par des juges nommés pour exécuter les lois, et pour administrer la justice conformément à leurs prescriptions. Ces juges sont tenus de considérer les actes de la législature comme des actes émanant d'agents nommés pour remplir une certaine mission et revêtus dans ce but de certains pouvoirs. S'ils ont dérogé à leur mission, s'ils ont outrepassé leurs pouvoirs, on ne saurait considérer leurs actes comme imposant aucune obligation à ceux dont ils relèvent, à savoir le peuple et la constitution. Tous leurs actes n'ont de validité qu'autant qu'ils sont conformes aux pouvoirs conférés par la constitution à la législature, laquelle ne doit être, après tout, considérée que comme le simple instrument de la constitution elle-même. Les choses se passent en Amérique, ainsi qu'elles se passeraient chez nous, si les clauses de nos divers traités avec l'Écosse et l'Irlande étaient considérées comme obligatoires pour tous les futurs parlements, après avoir été sanctionnées par les législatures de 1706 et de 1800, et ne pouvaient plus être désormais modifiées sinon par une convention convoquée à cet effet, ou bien encore, comme si nos tribunaux étaient tenus de consi-

déranger comme illégales et non avenues toutes les lois rendues par le Parlement dans le cas où elles seraient contraires aux clauses fondamentales desdits traités. Ce n'est pas au moment où le Congrès repousse un acte en désaccord avec la loi, que cet acte devient nul et non avenue ; il reste tant qu'une abrogation formelle n'a pas délié les tribunaux. Cette façon de procéder ressemblerait à la constitution athénienne dont nous avons déjà parlé. La constitution américaine va beaucoup plus loin ; elle dénie à la législature le droit de changer les lois fondamentales jusqu'à ce qu'une convention populaire en ait autorisé le changement ; elle considère comme nulle et sans force légale toute innovation votée par la législature avant que la convention dont nous venons de parler lui en ait donné le pouvoir. Tel est le principe essentiel de la constitution américaine, principe constamment mis en pratique. Son extrême importance demande que nous apportions quelques exemples de la manière dont la puissance judiciaire exerce ainsi sa suprématie sur le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif réunis.

Nous commencerons par les cas où des lois des États, ou bien des lois particulières de quelques législatures locales ont été déclarées inconstitutionnelles et nulles.

La constitution a réservé au Congrès seul le pouvoir de régler le commerce, son but étant évidemment de prévenir les conflits entre les États. La législature de New-York, par un acte formellement passé, accorda le droit exclusif de la navigation à vapeur, dans les eaux dudit État, à Livingstone et à Fulton. Dans le procès de *Gibbons* contre *Ogden*, cet acte fut déclaré inconstitutionnel, en 1824, par la cour suprême des États-Unis, quoique, en 1812, le tribunal d'appel (*Court of Errors*) de New-York eût décidé que cinq actes favorables aux prétentions des parties étaient constitutionnels, par cette raison, disait le tribunal de New-York, que la navigation intérieure de chaque État faisait exclusivement partie de sa juridiction législative. Mais, comme le fait observer le chancelier Kent dans ses commentaires, ni devant les tribunaux d'État, ni devant la Cour suprême, on ne songera un instant à mettre en question le droit qu'avait

la cour suprême de ne tenir aucun compte d'une loi inconstitutionnelle.

De même une loi en matière de banqueroute, qui avait passé à New-York et qui avait un effet rétroactif, fut déclarée nulle par la cour suprême parce qu'elle portait atteinte à la sainteté des contrats ; et, dans le procès d'Olmstead, on annula également une loi de la Pensylvanie qui avait eu pour but de protéger certains individus contre les poursuites des Cours fédérales ; et cette annulation fut prononcée non-seulement parce que ladite loi était contraire à la mise en vigueur des prescriptions du Code, mais parce qu'elle violait la loi commune de l'Union fédérale. Des lois rendues dans le *Maryland* et dans l'*Ohio*, qui mettaient des impôts sur des succursales de la banque des États-Unis établies dans lesdits États, furent déclarées non avenues, comme portant atteinte au droit exclusif qu'a le gouverneur général de régler tout ce qui regarde le commerce. Dans le procès de *Green* contre *Biddle*, il fut établi qu'une convention entre deux États rentrant dans la classe des contrats, une loi du Kentucky appelée (*Occupying claimant's law*) était inconstitutionnelle et nulle ; et cette décision eut pour effet d'invalidier les titres de propriété d'une très-grande étendue de terrain.

Le droit qu'a la cour souveraine des États-Unis de déclarer nulle et non avenue une loi qui a passé au Congrès et qui a été approuvée par le président, n'est pas moins certain, et pour cela il suffit qu'elle la déclare contraire à la constitution. Cette circonstance doit toutefois se produire beaucoup plus rarement, parce que les hommes les plus instruits et les plus expérimentés ayant naturellement leur siège au Congrès, l'ensemble des États y étant proportionnellement représenté, il devient bien moins probable qu'on puisse y laisser passer des actes contraires à la loi fondamentale. Le droit de déclarer une loi inconstitutionnelle appartient aussi aux Cours de circuit (*Circuit Courts*) des États-Unis, mais leur décision va naturellement en appel devant la cour suprême de Washington. En 1791, la Cour de circuit de New-York déclara nul, parce qu'il était inconstitu-

tionnel, un acte du Congrès. Ces Cours de circuit sont considérées comme des Cours fédérales, étant composées de juges qui ne relèvent pas des États particuliers, mais de l'Union.

Un semblable pouvoir appartient aux Cours d'État ou Cours locales, par rapport aux actes qui émanent de la législation locale de l'État. Dans le procès d'un certain *Whittingham* contre *Polk*, la Cour générale du Maryland exerça ce droit en 1802. Dans une autre, du nommé *Bowman* contre *Middleton* et qui remontait jusqu'à l'année 1792, la Cour suprême de la Caroline du Sud déclara l'inconstitutionnalité d'un acte de la législature locale, comme étant contraire au droit commun et à la grande Charte (*Magna Carta*), parce qu'il enlevait sans compensation sa propriété à un citoyen. Je cite ici cette décision, quoiqu'elle se rapporte à l'acte d'un État et non point à un acte du Congrès, avec l'intention de montrer qu'une loi peut être déclarée inconstitutionnelle, quoique elle ne viole pas expressément aucun dispositif, ni disposition de la constitution écrite, mais par la seule raison qu'elle est en contradiction avec la loi commune.

Non-seulement les Cours ont le droit d'examiner si un acte de la législature est ou n'est pas inconstitutionnel dans ses différentes clauses, elles peuvent aussi se rendre compte de la manière dont il a été voté et le déclarer nul si toutes les formes voulues de législature n'ont pas été observées. Ainsi, dans le procès intenté par l'État contre un sir *Macbrige*, il fut reconnu que dans les cas où la loi requiert une certaine majorité pour voter une loi, si la cour trouve que la majorité nécessaire n'a pas donné son assentiment à ladite loi, il appartient à la Cour de prononcer la nullité de l'acte voté par la législature.

L'État de New-York, jusques vers l'année 1823, était en possession d'une institution très-importante et très-salutaire, qui est particulièrement avantageuse dans une constitution fédérale. Il y avait dans cet état un conseil de révision auquel tous les actes de la législation étaient soumis avant d'être finalement convertis en lois. Les souvenirs qui sont

demeurés de ce corps si utile sont, au dire du chancelier Kent, autant de témoignages éclatants de son habileté, et peuvent être cités comme des monuments de sagesse, de fermeté et d'intégrité.

Outre l'acte constitutionnel et les actes qui viennent à la suite, les ouvrages à consulter sur le gouvernement américain sont : les Commentaires du chancelier *Kent* (4 vol. 1840); les Commentaires de M. *Justice Story* (1833); et les Conférences (lectures) de M. *Duer* (1843). On trouvera aussi de précieux renseignements dans les « Observations de M. *Gore Ouseley* sur les institutions américaines, » et dans la Géographie américaine du professeur *Long*.

Dans l'année 1788, le président Adams (l'aîné) a publié à Londres un ouvrage composé avec soin et intitulé : *Défense des constitutions américaines*. Ce sont trois grands volumes in-8°, qui abondent en remarques sur les gouvernements des différentes républiques tant anciennes que modernes. Mais le but principal de ce travail est de défendre contre les démocrates exagérés, les freins mis au pouvoir de la chambre basse par l'institution d'un autre corps législatif.

CHAPITRE XXXI.

GOUVERNEMENT DE LA FRANCE. LA RÉPUBLIQUE.

J'ai déjà, dans cet ouvrage, tâché de tracer le tableau de l'ancienne monarchie française depuis son origine, jusqu'à la grande époque de la révolution, et j'ai montré que le refus de supprimer des abus manifestes, de délivrer le peuple de fardeaux intolérables, de réduire les privilèges exorbitans de la noblesse, privilèges qui étaient autant de restes du régime féodal, et de mettre quelques freins à la puissance oppressive de la couronne, en un mot, que l'obstination à ne pas accorder au pays les bienfaits qui seraient résultés pour lui de l'adoption d'une forme de gouvernement monarchique mise en rapport avec le progrès des lumières et l'intelligence croissante des nouvelles générations, ont été les causes de ce changement radical et si soudain, qui, dans l'espace de peu de semaines a, du même coup, emporté les anciens abus avec les anciennes institutions de la France, et, après un délai de quelques mois seulement, renversé la monarchie elle-même.

Personne ne peut douter qu'il n'y eût alors beaucoup d'abus dont les Français avaient le droit de se plaindre. Ce qu'il y avait de bon dans la constitution, était mélangé de tant de mal, qu'il était difficile d'en tirer efficacement parti dans la pratique. Beaucoup de ses meilleures clauses n'avaient jamais existé que de nom. Le peuple ne possédait aucune influence, à peine pouvait-il trouver protection contre les abus d'autorité. Tous les pouvoirs étaient aux mains du gouvernement qui pouvait les exercer sans égard aucun pour la liberté individuelle ou l'indépendance politique. Il suffit de rappeler le droit qu'avait le souverain d'édicter des

lois soumises, il est vrai, aux remontrances du parlement avant enregistrement; mais tel était le caractère illusoire de ces remontrances qu'après un court délai, l'enregistrement desdites lois n'en était pas moins facilement imposé par la force. Un genre d'oppression plus fréquent et plus intolérable résultait du droit qu'avait le souverain d'user constamment d'une autre de ces prérogatives. Il pouvait, suivant son bon plaisir, emprisonner et bannir qui bon lui semblait sans donner aucun motif, sans intenter au malheureux aucun procès, et sans recourir à l'assistance d'aucun fonctionnaire responsable des abus d'une si exécrationnable prérogative¹. Il est vrai qu'on a trouvé peu de prisonniers dans les donjons de la Bastille quand cette forteresse fut détruite par le peuple et rasée jusqu'au sol. Mais personne n'a jamais prétendu qu'on ait, à cette époque, emprisonné ou banni les Français par masses. Il suffisait de traiter ainsi quelques personnes pour jeter la terreur parmi tous les mécontents, pour faire taire les murmures contre les agissements du despotisme et contre les imprudentes malversations de ses favoris. En outre, l'emprisonnement à la Bastille n'était pas tant s'en faut, la seule peine que la cour fût en état d'infliger aux mécontents ou dont quelques individus pussent se servir contre leurs ennemis. Comment s'étonner que l'indignation publique ait fait justice d'un pareil système! comment se défendre de considérer sa destruction comme un avertissement donné à tous les gouvernements tyranniques, avertissement qui pourra devenir salutaire, autant qu'utile à ses sujets, suivant que chaque souverain aura la sagesse de profiter lui-même de la leçon, ou l'obstination de ne pas laisser d'autre ressource à son peuple que d'imiter un pareil exemple!

On a compté cinq formes de gouvernement successivement établies en France sur les ruines de l'ancien régime :

1. On a quelquefois mentionné comme une garantie affectée à cet usage de la prérogative royale, le fait que la personne qui avait indûment obtenu une lettre de cachet pouvait être poursuivie pour dommages et intérêts. Rien de plus futile, car la Couronne n'était pas tenue de faire connaître les raisons pour lesquelles elle avait signé une lettre de cachet, et le ministre qui s'en était servi n'était nullement responsable.

1° Celui qu'a ébauché la première assemblée nationale, qu'on a depuis appelé assemblée constituante;

2° Celui qui a été proclamé, mais jamais mis en action, quand la république fut décidée dans l'automne de 1792;

3° Le gouvernement révolutionnaire par excellence, ou de la convention qui lui fut aussitôt substitué;

4° La constitution directoriale de 1795;

5° Le gouvernement consulaire fondé vers Noël en 1799.

Nous allons voir tout à l'heure pourquoi il faut regarder tous ces gouvernements comme républicains, même le premier qui portait nominalement le titre de monarchie. Quoique toutes ces constitutions aient été essentiellement transitoires, elles ne se sont pas évanouies sans avoir laissé de profondes traces de leur puissante action dans l'histoire de la France, et dans celle du monde. L'examen de leur clauses principales est de plus éminemment profitable par la connaissance qu'il donne de l'esprit du temps et du caractère du peuple, et par les lumières qu'il jette sur le génie même du système démocratique. Nous allons donc étudier ces diverses constitutions en détail, avant de nous occuper des formes de gouvernement beaucoup plus sages, et beaucoup plus acceptables, qui sont sorties de leurs débris.

Toutes ces constitutions ont eu quelque chose de commun, dont le caractère était essentiellement négatif, à savoir l'intention générale de détruire les anciens abus. Cette destruction des abus entraînait aussi la destruction des anciennes institutions nécessaires à la monarchie, institutions que nous reconnaitrons plus tard n'avoir pas été rétablies avec assez de force pour prêter un suffisant appui même au trône constitutionnel d'une monarchie mixte.

Les distinctions de rang, la pairie, la noblesse, les titres d'honneur et de chevalerie furent tous abolis. On ne laissa subsister aucune différence entre les citoyens, excepté celle qui résultait de la place actuellement occupée dans le service de l'Etat; aucun emploi n'était susceptible de transmission soit par héritage, soit par achat. Tous les droits féodaux furent réduits à néant, sans en excepter ceux qui se rap-

portaient aux emplois et à l'administration judiciaires ; tous les privilèges, tous les services publics, et les autres droits de propriété eurent le même sort. En même temps que ces atteintes étaient portées aux industries de la campagne, on ne respectait pas davantage celles des villes. On ne permettait pas le maintien des privilèges de corporation qui pouvaient entraver la liberté des arts, du commerce ou de quelque profession que ce fût. Les vœux monastiques furent défendus, ou du moins on les déclara sans force et sans effet, et l'on proclama la plus entière liberté d'opinions religieuses et de culte. On décréta de la même manière que tout citoyen avait le droit absolu de parler et d'écrire sur tous les sujets politiques, en ce sens du moins, qu'il n'existait pas de censure préventive ; il était permis à l'ensemble des citoyens de se réunir en assemblées pacifiques, et de porter des armes pour leur défense personnelle. On promit à la nation des institutions qui devaient avoir pour but de soulager les pauvres, d'instruire le peuple, et la rédaction d'un code général des lois destinées à régir le pays.

La constitution du 3 septembre 1791 attribuait le pouvoir souverain au magistrat en chef, appelé le roi des Français, et à l'assemblée nationale formée d'une seule chambre. L'assemblée était composée de sept cent quarante-cinq membres, sans compter ceux qui pouvaient leur être adjoints pour représenter les colonies. Chacun des quatre-vingt-trois départements entre lesquels le royaume était divisé envoyait trois députés à l'assemblée nationale, et Paris un seul, ce qui faisait deux cent quarante-sept députés pour le pays. Deux cent quarante-neuf députés étaient alloués à la population elle-même, c'est-à-dire, nommés uniquement en raison du nombre des électeurs, et deux cent quarante-neuf en raison des taxes payées par les districts. Le choix de ces représentants était remis à des assemblées électorales, nommées par le peuple, votant dans les assemblées primaires, les votants étant ceux qu'on appelait les citoyens actifs. Pour être citoyen actif, il fallait être âgé de vingt-cinq ans, résider dans le district, et payer un impôt direct égal à la valeur de trois

journées de travail, valeur que la législature devait fixer tous les six ans. On ne pouvait voter dans plus d'un district à la fois. Les seules causes d'exclusion du droit électoral étaient la condamnation pour crimes, ou les cas de banqueroute et d'insolvabilité quand on n'avait pas depuis le jugement désintéressé ses créanciers. Les assemblées électORAles ainsi choisies par les citoyens actifs, se composaient d'un électeur pour cent votants, de deux électeurs pour cent cinquante jusqu'à deux cent cinquante, et toujours ainsi dans la même proportion. Dans les villes de six mille habitants et au-dessus, la capacité électorale s'acquerrait par le paiement d'une taxe égale à la valeur de deux cents journées de travail, pour les propriétaires, ou de cent cinquante journées pour les locataires; dans les villes moins peuplées de cent cinquante journées pour les propriétaires et de cent journées pour les locataires; dans les districts ruraux, cent cinquante journées pour les propriétaires, et quatre cents pour les fermiers; de façon que les conditions requises pour exercer le droit électoral dans les assemblées primaires pouvaient varier de trois shillings, à cinq ou même dix livres sterling. D'où il résultait que la franchise électorale était très-étendue en ce qui regardait le choix des électeurs; elle était au contraire très-limitée pour ce qui regardait le choix des représentants. Il semble même, en vérité, que dans certains districts, on devait avoir de la peine à trouver le nombre d'électeurs exigé par la loi, car il devait y avoir sûrement beaucoup de villages composés de sept cents ou huit cents maisons, c'est-à-dire, de cent cinquante ou cent soixante groupes de familles, au sein desquels on ne devait pas trouver deux personnes payant dix livres sterling d'impôts directs, somme correspondant à une propriété très-considérable.

Tous les citoyens pouvaient être élus députés excepté ceux qui occupaient des fonctions révocables par la couronne, que lesdites fonctions fussent civiles ou militaires; la même exclusion existait pour les personnes employées dans la maison royale, dans l'administration des finances, ou des domaines de la couronne, pour tous les officiers municipi-

paux, pour tous les officiers de la garde nationale, et pour tous les membres de la magistrature. Ces précautions avaient été prises pour séparer entièrement le corps législatif de toutes les autres parties de la constitution, et afin d'éviter de nombreuses occasions de conflit avec le pouvoir exécutif. Quand un juge était nommé, il pouvait siéger, pourvu qu'un autre le remplaçât au tribunal. Dans chaque district, outre les trois représentants choisis, on nommait aussi un suppléant, ou substitut-député appelé à siéger pour le cas où quelqu'un des membres de la députation deviendrait hors d'état de remplir son mandat. Les représentants étaient nommés pour deux ans; et si l'on pouvait siéger dans deux assemblées consécutives, on ne pouvait faire partie d'une troisième sans laisser passer le temps d'une législature. Le roi ne possédait pas le droit d'ajourner, de proroger ou de dissoudre le corps législatif; ses membres étaient à l'abri de tout procès civil, et de toutes poursuites pour leur conduite dans l'assemblée. Ils ne pouvaient non plus être mis en accusation pour crime ordinaire, à moins que l'assemblée, ayant reçu communication des charges qui pesaient sur eux, ne fût d'avis que ces charges étaient suffisamment justifiées. Chaque représentant prêtait solennellement serment de fidélité à la nation, aux lois et au souverain, et s'engageait en même temps à ne rien proposer ou voter qui pût porter atteinte à la constitution élaborée en 1789, 90, et 91, de manière, que ces trois années étaient réputées et proclamées trois années d'absolue infailibilité, dont les fruits merveilleux devaient désormais être mis à l'abri de toute altération. Nous allons maintenant examiner quel était au juste le mérite de ces belles inventions; mais d'abord remarquons ce désagréable spectacle donné par sept cent quarante-cinq français bien élevés, appartenant à des classes respectables de la société, qui se lient tous par un pareil serment, et qui moins de douze mois après l'avoir prêté, s'empressent de le violer dans toutes ses parties les plus essentielles.

Le pouvoir était remis aux mains d'un roi; les femmes demeuraient exclues de la couronne aussi bien que de la régence. Pendant la minorité du souverain déclaré majeur

à dix-huit ans, ou dans le cas d'incapacité de sa part, la régence était confiée à son plus proche héritier, à la condition qu'il ne fût pas lui-même souverain d'un autre état; si l'héritier le plus proche n'était pas capable d'exercer les fonctions de régent, les collèges électoraux étaient appelés à choisir des électeurs chargés de nommer un régent, avec des instructions pour régler leur choix, leurs fonctions, devant d'ailleurs se borner à l'élection dudit régent. Un mois après son élévation au trône, le roi était tenu de prêter serment à la Constitution, faute de quoi, il était censé avoir abdiqué. Il en était de même s'il allait se joindre de sa personne à quelque invasion étrangère, ou s'il ne désavouait pas les ennemis qui se serviraient de son nom, ou bien si ayant quitté le pays, il n'y rentrait pas sur l'invitation de l'assemblée. Son abdication ainsi présumée, n'empêchait pas qu'il ne fût responsable pour l'ensemble de sa conduite. Tous ses domaines particuliers devenaient, aussitôt son élévation au trône, domaines de la couronne ou domaines de la nation.

La personne du roi était déclarée inviolable, et ses ministres seuls responsables de ses actes, qui devaient tous être contre-signés, afin qu'il y eût toujours une personne tombant sous le coup de la loi. A lui seul appartenait le droit de nommer et de révoquer les ministres; mais les membres de la législature, les juges de la cour de cassation ne pouvaient être ministres. Les membres de l'assemblée ne pouvaient être appelés à aucune fonction rétribuée pendant la durée de leur mandat, ni recevoir aucun emploi lucratif dépendant de la couronne, sinon deux ans après que leur mandat était expiré. Le commandement des forces armées de terre et de mer appartenait au roi. Il avait le droit de nommer le commandant en chef; mais il avait seulement la nomination des deux tiers des vice-amiraux, et la moitié des lieutenants généraux, des capitaines et des commandants de la garde nationale; la nomination du surplus appartenait à l'assemblée. Il ne pouvait que proposer seulement à l'assemblée les déclarations de guerre, c'était à l'assemblée de les décréter. Il ne pouvait contracter sans son consentement

des traités obligatoires. Il était, de plus, obligé de traiter, si l'assemblée le voulait. Il nommait tous les ambassadeurs et dirigeait toutes les négociations, et disposait du mouvement de toutes les troupes. Il était armé d'un droit de *veto* contre les mesures de l'assemblée ; mais si deux législatures successives votaient le même bill, il n'avait plus besoin de l'assentiment royal pour devenir loi de l'État.

L'assemblée, outre sa part dans la nomination des officiers, avait le droit exclusif de régler et d'assurer sa propre police, celui de présider à l'administration des services municipaux, de prendre toutes les mesures relatives à la responsabilité ministérielle, et de se mêler de tout ce qui concernait la levée des impôts. Le roi n'avait point à intervenir dans aucune de ces matières. Comme on ne reconnaissait point de distinction de rang, le roi n'avait point le privilège d'accorder à qui que ce fût des honneurs particuliers, et l'assemblée seule en pouvait décerner aux citoyens, mais après leur mort. Le souverain n'avait pas davantage le droit d'ajourner, de proroger, ou de dissoudre l'assemblée. Tous les pouvoirs du gouvernement dont nous n'avons point fait mention comme remis à la couronne appartenaient à l'assemblée, qui, en fait, constituait à la fois le corps législatif et le corps exécutif de l'État ; et l'autorité chétive laissée aux mains du roi ne saurait passer pour un contre-poids, de façon, qu'en réalité c'était là un gouvernement démocratique. De même, le nombre des troupes était trop peu considérable pour donner à la couronne aucun pouvoir efficace au-delà de celui que lui reconnaissait la constitution. En dehors de la garde nationale d'honneur, elle n'avait droit de tenir sur pied que douze mille fantassins et six cents cavaliers.

Le système judiciaire était de beaucoup ce qu'il y avait de plus imparfait dans la constitution. Les juges ne recevaient pas de traitement ; ils étaient tous choisis par le peuple dans les assemblées électorales. Une fois choisis, ils ne pouvaient être révoqués que s'ils étaient convaincus de crimes. Le roi nommait des commissaires auprès de chaque tribunal ; leur mission était de rappeler incessamment aux juges le sens

des lois, mais ils ne prenaient point de part à leurs décisions. C'étaient eux qui étaient chargés de l'exécution de tous les jugements. La haute Cour nationale, devant laquelle étaient portés les actes d'accusation intentés par l'assemblée, se composait de huit jurés, ainsi que des membres de la cour de cassation (Cour suprême d'appel pour tous les tribunaux du pays), lesquels devaient les uns et les autres être choisis par le peuple. Le magistrat chargé de la poursuite était électif comme le juge ; et ce système judiciaire si parfaitement défectueux a duré jusqu'au Consulat, ayant été consacré par la constitution beaucoup moins imparfaite de 1795, celle qui a établi le Directoire exécutif et les deux Conseils.

Telle était la constitution si vantée de 1791, la grande œuvre de la première Assemblée constituante, qu'on a exaltée, au début, comme un monument de sagesse politique, et regrettée, plus tard, après qu'un système de législation barbare mille fois pire encore eut donné naissance à l'anarchie, qui fut elle-même remplacée par le règne de la terreur et du sang.

Cette machine constitutionnelle si imparfaite n'a pas, d'ailleurs, duré une année entière. Après la révolte du 10 août, et la déposition et l'emprisonnement du roi, on convoqua une Convention dont les membres furent élus par tous les citoyens âgés de 25 ans, et qui n'avaient pas eux-mêmes d'autre condition à remplir que d'être également âgés de 25 ans. Le 21 septembre, la royauté fut abolie ; le 26, on proclama la république une et indivisible. Le 21 janvier, le roi fut mis à mort. Le 6 avril, on confia au Comité de salut public un pouvoir presque absolu ; et pendant que ce fameux Comité déployait son génie pour les affaires en rétablissant la tranquillité au dedans et en organisant la victoire au dehors, on proclamait, le 24 juin, une nouvelle constitution, qui fut tout d'abord reconnue impraticable, puis immédiatement suspendue, et que, suivant toute probabilité, on n'avait jamais songé à mettre en action.

Ce chef-d'œuvre de démocratie sauvage remettait le pouvoir suprême à une assemblée de députés choisis annuellement, dans la proportion d'un représentant pour quarante

mille électeurs, ce qui aurait donné un total de six cents membres. Chaque groupe de deux cents citoyens avait le droit de désigner un électeur dans l'assemblée primaire; il n'y avait aucune condition imposée soit pour les électeurs, soit pour les représentants. L'assemblée ainsi élue avait à nommer un Conseil exécutif de 24 membres choisis parmi les candidats désignés par les assemblées électorales, qui avaient ainsi le droit de changer chaque année le pouvoir exécutif. Le Conseil exécutif disposait de la force armée; il nommait les ministres à l'étranger, et dirigeait toutes les affaires militaires et diplomatiques.

Ce système sans précédent dans le monde fut aussi vite suspendu que proclamé, et l'on décréta que le gouvernement demeurerait purement révolutionnaire jusqu'au rétablissement de la paix. Toute l'autorité fut remise au Comité du salut public; et grâce à la terreur qu'inspiraient à tous les citoyens ses procédés violents, odieux et sanguinaires, ce Comité fit de la Convention l'instrument passif de ses volontés, en s'assurant le concours du peuple par la publicité retentissante donnée à tous ses actes, sans qu'il fût jamais question d'exercer le moindre contrôle sur le pouvoir exécutif, et de mettre un frein quelconque à son effroyable énergie. Le gouvernement demeura dans cet état jusqu'en 1795, époque à laquelle l'expérience ayant démontré la nécessité d'un système moins révolutionnaire, on adopta, le 22 août, une nouvelle constitution mieux appropriée aux circonstances du pays, et beaucoup moins incompatible avec les principes d'une saine politique que ne l'avaient été les précédentes constitutions républicaines.

En vertu de la nouvelle constitution, le pouvoir législatif était réparti entre des Chambres nommés *Conseils*. Quant au pouvoir exécutif, il était confié à cinq fonctionnaires, qui formaient le *Directoire exécutif*. Il y avait deux *Conseils* : l'un nommé des *Cinq-Cents*; l'autre des *Anciens*; ce dernier composé de cent membres, et tous deux choisis par le peuple au moyen d'une double élection. Pour nommer à ces Conseils et pour procéder à d'autres nominations qui dépendaient du peuple, on tenait chaque année des assemblées

primaires qui ne devaient pas être composées de moins de quatre cent cinquante citoyens, ni de plus de neuf cents. Chaque assemblée élisait son président, son secrétaire et trois scrutateurs. Les fonctions des assemblées primaires consistaient à examiner les changements à faire à la constitution, lorsque ces changements avaient été proposés par le *Conseil de révision*. Elles avaient aussi à choisir les électeurs, c'est-à-dire, les personnes qui devaient elles-mêmes élire les membres des Conseils et les autres fonctionnaires de l'État. Elles désignaient les juges de paix, les administrateurs municipaux des districts et les officiers municipaux des villes qui avaient plus de cinq mille habitants. Elles désignaient les électeurs dans la proportion d'un élu pour deux cents votants, jusqu'au chiffre de sept élus pour neuf cents votants, ce qui était le chiffre le plus élevé de toute assemblée primaire, et la proportion à établir devait être fixée, une fois pour toutes, tous les dix ans. Les électeurs ainsi choisis annuellement devaient changer chaque année, et ne pouvaient être réélus qu'après un intervalle de quatre ans. Ils devaient être âgés de vingt-cinq ans au moins; ils devaient posséder un revenu égal à la valeur de deux cents journées de travail, s'ils étaient propriétaires, et de cent cinquante journées seulement, s'ils étaient simples locataires dans une ville contenant plus de six mille habitants; si la ville était moins peuplée, il suffisait de la valeur de cent cinquante journées de travail pour les uns, et de cent pour les autres. Dans les districts ruraux, le revenu exigé était de la valeur de cent cinquante journées pour les propriétaires, et de cent pour les fermiers. Les assemblées électorales ne pouvaient siéger que pendant dix jours; elles ne pouvaient recevoir ni pétitions, ni adresses; elles ne devaient entretenir de correspondance avec aucune autre assemblée; elles n'avaient pas le droit de discuter autre chose que les élections qui leur étaient confiées; aucun de leurs membres n'était autorisé à prendre le titre d'électeurs, et à se réunir en cette qualité avec ses collègues après que les dix jours de la session étaient expirés. Ces assemblées électorales choisissaient les membres des deux Conseils, les juges des tribu-

naux civils et de la cour de cassation, les jurés de la haute Cour nationale, les présidents, les procureurs généraux, les magistrats des tribunaux criminels et tous les administrateurs financiers du département.

Toute personne exerçant des fonctions publiques était exclue des Chambres, à l'exception du gardien des archives publiques. Il fallait avoir trente ans pour faire partie du conseil des Cinq-Cents, et quarante ans pour le conseil des Anciens. Un tiers des membres de chacune de ces assemblées sortait tous les ans; les membres sortis ne pouvaient être réélus que pour quatre ans, après lesquels ils demeuraient deux ans sans être rééligibles. Les deux assemblées nommaient chaque mois leur président et leurs secrétaires. Elles avaient toutes deux le droit de faire leur police intérieure, mais elles ne pouvaient infliger d'autre punition à leurs membres qu'un rôle de censure, la mise aux arrêts pour huit jours, ou l'emprisonnement pour deux jours. Les étrangers n'étaient admis à assister aux séances que dans la proportion de la moitié des membres de l'assemblée. Au conseil des *Cinq-Cents*, il fallait au moins la présence de deux cents membres pour la validité des délibérations. Aux *Anciens*, il suffisait de cent vingt-six membres présents; ces derniers devaient tous être des hommes mariés ou veufs. Les célibataires pouvaient siéger aux *Cinq-Cents*. Les membres de ces deux Conseils recevaient un salaire égal à la valeur de six cents mesures de blé, ou environ quatre cents livres sterling. Ils devaient siéger les uns et les autres au même lieu, mais dans des chambres séparées, et les Conseils avaient seuls le droit de désigner, non-seulement le lieu, mais la ville où il leur convenait de se rassembler. Si une majorité suffisante des deux assemblées n'était pas réunie dans les vingt jours, au lieu fixé, les Chambres électorales étaient tenues de choisir un nouveau corps législatif.

Les *Cinq-Cents* avaient seuls la faculté de proposer les lois que les *Anciens* avaient seulement le droit d'approuver ou de rejeter, en bloc, sans pouvoir les changer ou les amender. Si les deux Conseils tombaient d'accord, la mesure proposée devenait immédiatement loi de l'État. Mais, an

conseil des *Cinq-Cents*, la loi devait être lue et approuvée par trois fois, avec une distance de dix jours entre chaque délibération, à moins que les deux Conseils ne déclarassent qu'il y avait urgence, c'est-à-dire des raisons pour se hâter.

Les cinq membres du Directoire étaient choisis par les *Anciens* sur une liste de cinquante personnes présentées par les *Cinq-Cents*; le vote avait lieu au scrutin dans les deux Chambres. Pour être directeur, il fallait être âgé de quarante ans, et avoir été, soit membre du corps législatif, soit ministre. Tous les ans, le sort désignait celui des directeurs qui devait quitter le pouvoir. Chacun d'eux présidait, à son tour, pour trois mois. Il fallait la présence de trois directeurs pour prendre une résolution quelconque. Aucun ministre ne pouvait être directeur.

Le Directoire avait l'entier commandement des forces nationales, mais aucun de ses membres ne pouvait les commander lui-même en personne, sinon deux ans après avoir quitté sa place. Le Directoire nommait tous les officiers de l'armée de terre et de mer, ainsi que tous les ministres et les autres fonctionnaires publics qui n'étaient pas élus par les assemblées primaires ou par les assemblées électorales. Ils avaient une garde de cent vingt fantassins et d'autant de cavaliers; leur salaire était égal à la valeur de mille mesures de blé; ils étaient logés au palais du Luxembourg. Les Directeurs avaient le droit de proposer des mesures législatives aux *Cinq-Cents*, mais en substance seulement, et non pas sous la forme de loi. Ils avaient toute la police sous leur surveillance, et nommaient les commissaires auprès des tribunaux, afin de s'assurer que les lois fussent observées, et veiller à l'exécution des jugements et des condamnations. Ils avaient le droit de faire arrêter quelqu'un, mais ils étaient tenus de le faire juger dans les quarante-huit heures. Ils ne pouvaient faire arrêter aucun membre de la législature, à moins que le Conseil auquel ce membre appartenait ne reconnût qu'il y avait contre lui des charges suffisantes. Ils ne pouvaient réunir de corps de troupes dans un rayon de douze lieues autour de la ville où siégeaient les Conseils.

Le système judiciaire avait tous les fâcheux défauts que

nous avons déjà signalés comme ayant jeté tant de désordres dans les précédentes constitutions républicaines. Il était électif et gratuit. Les Assemblées primaires choisissaient les juges de paix et ceux des Cours de première instance. Tous les juges et tous les jurés devaient être âgés de trente ans. Un juge de paix était élu pour deux ans, mais il était rééligible. Il y en avait deux par district ou arrondissement. Dans chaque département, il y avait un tribunal civil de vingt membres, avec un commissaire et ses substituts nommés par le Directoire. Ces juges étaient choisis pour cinq ans, mais ils étaient rééligibles. Ils connaissaient, par voie d'appel, des décisions prises par les juges de paix et par les tribunaux de commerce et d'arbitrage. Les arbitres avaient toutefois le droit de prononcer des jugements définitifs, quand le recours en appel n'avait pas été formellement réservé par les parties intéressées. Le tribunal correctionnel de chaque département se composait de deux juges de paix, d'un commissaire du Directoire et d'un président pris à tour de rôle dans le tribunal civil, et qui remplissait ses fonctions pendant six mois. Tous les délits étaient d'abord portés devant un grand jury, puis jugés par un petit jury ; les voix étaient prises au scrutin. Il y avait aussi, dans chaque département, un tribunal criminel composé d'un président, de quatre juges du tribunal civil, d'un magistrat chargé de la poursuite, et du commissaire du Directoire. C'est à cette juridiction qu'on en appelait des décisions du tribunal correctionnel.

La Cour ou tribunal de cassation était nommé pour toute la république ; il ne prenait connaissance que des points de droit et des erreurs de procédure. C'était la grande Cour d'erreur (*the great Court of error*), statuant pour tout l'État, comme fait notre Chambre des lords, excepté pour les appels contre les décisions des Cours d'équité (*Courts of equity*). Cet important tribunal comptait un nombre de membres égal aux trois quarts du nombre des départements, et le cinquième d'entre eux était annuellement renouvelé. Ils étaient élus par les assemblées électorales, qui désignaient en même temps un certain nombre de substituts

appelés à les remplacer en cas de mort ou d'incapacité quelconque. Le Directoire nommait un commissaire auprès de ce tribunal, avec plusieurs substituts.

La haute Cour de justice était composée de cinq juges de la cour de cassation, deux procureurs généraux et huit membres d'un jury, nommé par les assemblées électorales et appelé le *Haut Jury*; chaque département en envoyait un. Les cinq juges étaient choisis au scrutin secret sur une liste de quinze membres tirés au sort par la cour de cassation. La cour de cassation nommait de la même manière les deux procureurs généraux chargés de la poursuite. Le corps législatif provoquait la réunion de la haute Cour de justice, et ses fonctions consistaient à juger les fonctionnaires publics qui étaient mis en accusation par la législature.

La garde nationale était composée de tous les citoyens en âge de porter les armes. Elle choisissait ses officiers. Elle consistait en deux corps, l'un actif, l'autre sédentaire. La garde nationale sédentaire faisait la police de la capitale; la garde nationale active était mobile, et placée sous le commandement d'un chef nommé par le Directoire; elle formait, en réalité, la force armée régulière.

Le droit de décréter les impôts appartenait exclusivement au corps législatif. Le Directoire était chargé de la perception et de la surveillance des revenus de l'État. C'était la législature qui déclarait la guerre, sur la proposition du Directoire, qui pouvait cependant prendre les devants dans des circonstances imprévues, mais à la charge de communiquer immédiatement sa résolution au corps législatif, afin d'obtenir son assentiment. Le Directoire nommait les ambassadeurs, conduisait toutes les négociations, mais nul traité n'était valide s'il n'était ratifié par les Conseils.

Tous les articles de la constitution pouvaient être révisés tous les neuf ans, si la proposition en avait été faite à trois reprises différentes par les Conseils, et approuvé par le Conseil de révision, qui était composé de deux membres élus dans chaque département, de la même façon que les représentants au Corps législatif; après que le Conseil avait approuvé un changement proposé à la constitution, il fallait

qu'il fut soumis aux assemblées primaires, qui pouvaient ou l'accepter ou le rejeter à la simple majorité.

Telle était la célèbre constitution directoriale de 1795. Elle fut acceptée dans les assemblées primaires par 1 057 390 voix, et rejetée seulement par 49 977. Elle a duré beaucoup plus longtemps qu'aucune des autres constitutions révolutionnaires qui l'avaient précédé, c'est-à-dire, pendant près de quatre ans jusqu'au moment où elle fut révolutionnairement détruite par Napoléon au 18 brumaire (novembre) 1799. Il est vrai toutefois qu'on ne la laissa pas demeurer en pleine vigueur pendant tout ce temps. En 1797, les élections avaient envoyé aux deux chambres, mais particulièrement aux *Cinq-Cents*, tant de représentants royalistes, et le mécontentement était monté à un tel point contre le Directoire, qu'une contre-révolution était inévitable. Alors trois des directeurs, Barras, Rewbel et La Reveillère-Lepaux, se liguant contre Carnot et Barthélemy employèrent la force armée à chasser des conseils et à déporter assez de membres des assemblées pour s'assurer un complet ascendant sur ceux qui restaient, et, grâce à cet expédient, ils continuèrent à gouverner encore le pays pendant deux ans sans porter d'autres atteintes à la Constitution.

Ainsi qu'on peut s'y attendre les opinions ont beaucoup différé sur le mérite de cette forme de gouvernement. Mais tout le monde est tombé d'accord pour lui reconnaître une grande supériorité sur les constitutions de 1791 et de 1793¹; on l'a trouvée plus régulièrement édifiée. On lui a su gré de ce qu'elle mettait un frein aux mouvements turbulents de la multitude, de ce qu'elle avait organisé le pouvoir exécutif, et constitué une seconde chambre autrement composée que celle des trop nombreuses assemblées républicaines. Ses défauts sont toutefois frappants. Le Directoire n'était pas

1. Cette constitution n'avait pas cependant tous les genres de supériorité qui lui sont attribués par quelques écrivains. Par exemple, M. Alisen a l'air de supposer qu'on y trouve pour la première fois, cette combinaison des assemblées primaires et des assemblées électorales distinctes les unes des autres, tandis que cette séparation faisait déjà notoirement partie de la Constitution de 1791. (*Histoire d'Europe*, T. II, 683.)

en état de porter avec unité et vigueur le poids des affaires qui incombaient à la puissance exécutive. Les assemblées primaires avaient conservé des droits trop exclusifs. Le corps électoral était investi d'un patronage qui devait naturellement appartenir au pouvoir exécutif. Ce dernier n'avait aucune action assurée sur les mesures du corps législatif. Il n'y avait pas de garanties pour la responsabilité réelle des fonctionnaires publics, à cause de leur présence dans les chambres ; et le système judiciaire était aussi détestable que jamais. Je ne puis donc entièrement adhérer à l'éloge qu'à fait de cette constitution, mon illustre ami, M. Mignet, dont le jugement toutefois représente probablement celui du plus grand nombre de personnes qui se mêlait en France de raisonner en politique. « La prévoyance de cette constitution était infinie ; elle prévenait (dit-il) les violences populaires, les attentats du pouvoir, et pourvoyait à tous les périls qu'avaient signalés les diverses phases de la révolution. Certainement, si une constitution avait pu se consolider à cette époque, c'était la constitution dictatoriale. Elle refaisait le pouvoir, promettait la liberté, et offrait aux divers partis l'occasion de la paix, et chacun d'eux sans arrière-pensée, ne songeant plus à la domination exclusive, et se contentant du droit commun, eût pris sa véritable place dans l'État¹. »

1. *Hist. de la Révolution fr.*, T. II, p. 165.

CHAPITRE XXXII.

GOUVERNEMENT DE LA FRANCE. CONSULAT. EMPIRE.

Le retour d'Égypte de Napoléon, la mauvaise direction donnée aux affaires publiques pendant son absence, mais surtout les revers de fortune qui avaient accablé les armées de la République, depuis que le génie de Carnot banni en 1797 ne présidait plus à leur conduite, préparaient le chemin au coup d'état du 18 brumaire ; et peu de temps après qu'il fut accompli, le gouvernement provisoire promulgua une nouvelle constitution. Mais avant de nous en occuper, il n'est peut-être pas sans intérêt de donner d'abord une idée sommaire de la forme de gouvernement qu'avait imaginée Sieyès, l'un des auteurs du nouveau changement ; tandis qu'avec sa rudesse de formes accoutumée, il voulait l'imposer de haute lutte à ses collègues, il ne prenait même pas la peine, suivant ses habitudes de pédanterie dogmatique, de l'appuyer de quelques raisonnements ; et quoiqu'elle ait été rejetée en bloc avec tout le mépris que méritait un système aussi absurde et aussi impraticable, il ne manque pas de rêveurs politiques qui l'admirent encore comme une preuve de profonde sagacité et d'une prodigieuse fertilité de combinaisons, le chef-d'œuvre de ce génie créateur, qui a certainement contribué à suggérer l'idée de beaucoup des parties de la constitution aujourd'hui existante.

A la tête de ce gouvernement était placé un grand fonctionnaire appelé le *grand électeur* ou *Proclamateur Électeur*, lequel jouissait pour ses dépenses personnelles et pour ses frais de représentation d'un revenu de 250 000 livres sterling ; il avait pour résidence le palais de Versailles ; sa place était à vie ; il avait une garde d'honneur composée de

3 000 hommes, et demeurait entièrement irresponsable. Ses fonctions consistaient à représenter la nation dans ses rapports avec les puissances étrangères; il était tenu de s'adjoindre un conseil délibératif de ministres responsables. C'était à lui qu'appartenait l'entière disposition de tous les emplois judiciaires depuis le degré le plus humble jusqu'au plus élevé; il avait le droit de nommer à toutes les places administratives, depuis la mairie des plus petites villes jusqu'à la charge de secrétaire d'Etat. Ce grand fonctionnaire était d'ailleurs déclaré incapable de gouverner, et de faire ou d'ordonner aucun acte, au delà de ce qui concernait le choix des fonctionnaires publics, pour les affaires du dedans, et des ambassadeurs pour celles du dehors. C'est à cause de cette singularité que Napoléon à qui cette place était destinée se prit à demander si l'on supposait qu'il s'arrangerait de cette position d'un cochon mis à l'engrais d'un énorme traitement.

Le pouvoir exécutif ainsi enlevé au grand électeur était confié au conseil d'Etat et aux ministres. Le pouvoir de faire les lois appartenait à un corps législatif devant lequel une assemblée appelée le tribunat, et composée de tribuns agissant au nom du peuple, mais nommés à vie, devaient défendre ou attaquer les mesures projetées, et devant lequel le conseil d'Etat devait également soutenir les propositions qu'il avait mises en avant. La décision du corps législatif faisait loi; elle prenait ainsi son origine dans une sorte de procédure judiciaire, et se produisait avec les attributs et sous la forme d'un verdict définitif.

Les assemblées primaires, dans la proportion du dixième du nombre des habitants, devaient tous les deux ans préparer des listes communales de candidats, parmi lesquels les collèges électoraux choisissaient tous les cinq ans des candidats nationaux, et c'était parmi ces derniers que, tous les dix ans, le grand électeur devait à son tour aller prendre tous les fonctionnaires de l'Etat. Quant à ceux-ci, s'ils ne pouvaient pas être révoqués par le grand électeur, ils pouvaient l'être par le peuple lui-même, puisqu'il lui était loisible de ne pas les mettre sur les listes de candidats qu'il présentait périodique-

ment. Le grand électeur n'avait quoi que ce soit à voir avec le tribunal et le corps législatif. Le tribunal se composait des cent premiers citoyens portés sur la liste des candidats nationaux; le corps législatif était directement choisi par les collèges électoraux, et l'initiative des lois appartenait au tribunal. Il devait y avoir un sénat conservateur, agissant comme cour d'appel ou de cassation, pour toutes les mesures provenant du corps législatif et qui y avaient été portées par le tribunal. Les sénateurs ne pouvaient remplir aucune autre fonction. Le sénat jouissait d'un droit qui s'appelait droit d'absorption. Il pouvait à n'importe quel moment, appeler dans son sein, et par conséquent, rendre incapable de toute autre fonction, soit le chef ambitieux, soit le tribun populaire dont l'attitude pouvait compromettre la stabilité de la constitution. On voit maintenant que le trait saillant de ce singulier système, à savoir, la création d'un magistrat en chef jouissant d'une immense clientèle, et d'un énorme revenu, quoique n'ayant absolument rien à faire, ne fut pas adopté; mais les articles de la constitution du 13 décembre 1799, instituèrent un tribunal, ainsi qu'un sénat conservateur, et consacrèrent le renouvellement des fonctions publiques par le peuple.

Nous avons jusqu'à présent examiné, indifférent, les diverses constitutions républicaines, soit qu'elles fussent purement et nominalement républicaines, soit substantiellement républicaines sous les formes extérieures d'une monarchie, et le système de Sieyès serait évidemment rentré dans la première catégorie. Mais la constitution dont nous avons maintenant à nous occuper, s'éloignait beaucoup en réalité du modèle républicain; et du jour où, par un léger changement de combinaison, le magistrat en chef fut investi du pouvoir pour sa vie durant, et reçut le droit de nommer son successeur, ce gouvernement devint dans toutes ses tendances et à tous les points de vue, une véritable monarchie, et une monarchie qui approchait beaucoup de l'absolutisme.

Le droit de choisir des personnes éligibles aux fonctions publiques fut donné, dans chaque arrondissement, à tous citoyens âgés de 21 ans, et qui demeuraient depuis un an

dans la contrée. Ils avaient à choisir le dixième d'entre eux comme éligibles ; les personnes ainsi élues choisissaient à leur tour un dixième d'entre elles, et la réunion de tous ces dixièmes formait la liste sur laquelle on prenait les fonctionnaires du département. Sur cette liste départementale on choisissait encore un autre dixième qui formait la liste des fonctionnaires de la nation. Les choix étaient faits pour trois années, après lesquelles on pouvait rayer certains noms et en substituer d'autres.

C'est ainsi que l'on s'aperçoit que le plan de l'abbé Sieyès fut à peu près suivi, du moins en ce qu'il avait peut-être de plus raisonnable et de plus praticable, hors que la possibilité de retrancher certains noms d'éligibles donnait des facilités de révocation qui ne sont guères compatibles avec un bon gouvernement, et prêtait singulièrement à l'intrigue, sans compter que cette idée de limiter le choix des personnes éligibles au dixième des habitants, semble ne pouvoir raisonnablement s'accorder avec quelque principe que ce soit.

Le principal corps dans l'Etat était le sénat conservateur, composé de 80 membres nommés à vie et âgés d'au moins cinquante ans. Ils n'avaient été que soixante à l'origine, tous nommés par les trois consuls, et l'on devait leur adjoindre annuellement deux nouveaux membres pendant dix ans afin de les porter au nombre de quatre-vingts. Ils remplissaient eux-mêmes les vides qui survenaient dans leur corps, et choisissaient périodiquement leurs collègues sur une liste de trois candidats qui leur était présentée par le premier consul, le tribunat, et le corps législatif. Les sénateurs ne pouvaient remplir aucun autre emploi, mais chaque sénateur avait un traitement égal à la vingtième partie de celui qui était alloué au premier consul, soit mille livres sterling par an. Le sénat choisissait tous les fonctionnaires de la nation, le tribunat, le corps législatif, les consuls, les juges de la cour de cassation ; il avait le droit d'annuler tous les actes des autres corps qui pouvaient violer la constitution.

Le tribunat se composait de cent membres qui devaient avoir plus de vingt-cinq ans ; le cinquième d'entre eux sor-

tait tous les ans; mais ils étaient indéfiniment rééligibles aussi longtemps que leurs noms restaient sur la liste nationale. Ils avaient un traitement de 15 000 francs, soit environ 600 livres sterling.

Le corps législatif se composait de trois cents membres âgés au moins de trente ans. Un cinquième d'entre eux sortait tous les ans, et ne pouvait être réélu qu'après l'intervalle d'un an. Les séances de cette assemblée duraient pendant quatre mois par an; elle pouvait siéger à plusieurs reprises si le gouvernement la convoquait; les députés au corps législatif avaient un traitement de 10 000 francs, soit environ 400 livres sterling.

Le tribunal et le corps législatif avaient des réunions publiques, auxquelles pouvaient assister deux cents personnes étrangères à ces assemblées. Ce qu'il y avait de plus extraordinaire dans la constitution, c'était le mode suivi pour la confection des lois. Toute loi devait être présentée par le pouvoir exécutif au tribunal, et par le tribunal au corps législatif, dont le rôle se bornait à écouter ce qu'avaient à lui dire le tribunal représenté par trois de ses membres, et le conseil d'état; il avait seulement le droit de décider, sans avoir celui de discuter. Il votait au scrutin secret. On peut se demander si l'abbé Sieyès lui-même aurait inventé une pareille combinaison. Dans chaque district les juges de paix étaient choisis par les électeurs; ils étaient maintenus pendant trois ans dans leurs fonctions; leur rôle principal consistait à intervenir comme conciliateurs entre les parties, et à empêcher ainsi qu'on eût recours aux tribunaux. Il y avait dans chaque département un tribunal civil et une cour d'appel. Le gouvernement nommait tous les juges de la cour d'appel, ainsi que ceux de la cour de cassation. Les procureurs généraux chargés des poursuites et attachés à chaque tribunal agissaient comme commissaires du gouvernement; les accusations étaient portées devant un grand jury et jugées par un petit jury, les jurés siégeant ensemble avec les juges.

A la tête de tout ce système étaient placés trois grands magistrats appelés Consuls. Le premier Consul avait un traite-

ment de 20,000 livres sterling, les deux autres de 6,000 livres sterling; ils étaient nommés pour dix ans, au bout desquels le premier Consul devenait (*ex officio*) membre du sénat. Cependant ils étaient tous trois rééligibles. En réalité, le premier Consul était le magistrat en chef de la république, et son pouvoir était immense, car il s'étendait sur toutes les parties du système de l'État. Si l'on avait adopté le système de l'abbé Sieyès en établissant des listes de candidats pour les fonctions publiques, et en nommant les diverses assemblées qui devaient confectionner les lois, on s'en était étrangement éloigné dans tout ce qui regardait les attributions du magistrat en chef. Le premier Consul formait un contraste parfait avec le *Proclamateur Électeur* de l'abbé Sieyès, excepté en ce qui touchait à l'étendue de son patronage. Il avait, en effet, à lui seul, le droit de commander et de disposer comme il l'entendait des forces de l'État, n'étant astreint qu'à prendre l'avis de ses collègues, mais nullement obligé de le suivre. Il pouvait, sans les consulter, nommer à tous les grades de l'armée de terre et de mer. Il nommait également tous les juges à l'exception des juges de paix. Il disposait des fonctions des tribunaux civils ou criminels, sauf toutefois la cour de cassation. Les juges étaient nommés à vie, et révocables seulement pour cause d'indignité. Il choisissait aussi les membres du conseil d'État, et les destituait selon son bon plaisir. Il était uniquement tenu à prendre tous ces différents fonctionnaires sur les listes électorales. C'était lui qui était chargé de conduire les négociations, et de nommer les ambassadeurs, aussi bien que les ministres d'État, et tous les autres fonctionnaires publics, et jusqu'aux membres des administrations locales et municipales.

Les deux autres Consuls lui étaient adjoints pour tous les actes de gouvernement, excepté la nomination aux emplois publics, et le commandement des forces armées. Quoique le premier Consul fût obligé de consulter ses collègues, ceux-ci n'avaient pas d'autres droits que celui de constater leur dissentiment s'ils n'étaient point d'accord avec lui et d'exposer leurs motifs. Comme pour nos gouverneurs des Indes, par une admirable combinaison qui avait pour but d'assurer la

délibération et la responsabilité, sans affaiblir l'unité et la vigueur du gouvernement, la voix du premier Consul était prépondérante alors même qu'il était seul de son avis. La paix, la guerre, les ratifications de traités étaient proposés par les Consuls au corps législatif qui pouvait, suivant son bon plaisir, les approuver ou les rejeter ; mais le gouvernement avait le droit de demander que de pareilles questions ne fussent discutées que dans les séances secrètes du tribunal et du corps législatif. Les Consuls avaient l'initiative des lois, ils avaient aussi la faculté de retirer celles qu'ils avaient proposées pendant qu'elles étaient encore en discussion devant le tribunal et le corps législatif ; c'était également à eux qu'était confiée la mission de veiller à l'exécution générale des lois. Ils avaient le droit de décréter des arrestations, mais ils étaient tenus de faire comparaître dans les dix jours les personnes qu'ils avaient fait arrêter. Ils disposaient de la garde nationale en activité de service, mais la garde sédentaire ou de police n'était pas sous leurs ordres.

Lorsque l'on considère le pouvoir qu'avait le premier Consul de nommer et de révoquer tous les fonctionnaires civils ou militaires, excepté les juges de la cour de cassation, les juges de paix et les procureurs auprès de la cour des comptes, lorsqu'on songe à l'autorité absolue qu'il exerçait sur tous les actes de l'administration, au droit qu'il possédait à lui seul de nommer tous les sénateurs sauf les vingt collègues que ceux-ci pouvaient s'adjoindre périodiquement, lorsqu'on tient compte de la faculté qui lui était accordée de désigner indirectement les personnes qui devaient faire partie du tribunal et du corps législatif, assemblées sur lesquelles le peuple n'avait d'autre moyen de contrôle effectif que la possibilité de les renvoyer au bout de trois ans, il est difficile de ne pas reconnaître, qu'avec de telles attributions, Napoléon avait toute la puissance gouvernementale entre ses mains ; et les obstacles bien légers qu'il était exposé à rencontrer ne pouvaient provenir que de l'opposition momentanément élevée, soit dans le Sénat qu'il nommait directement, soit dans le tribunal ou le corps législatif qu'il avait également nommés par l'intermédiaire du Sénat, les mem-

bres de ces deux assemblées n'étant eux-mêmes exposés à se voir révoquer par le peuple qu'à l'expiration d'un délai de trois années.

Mais au bout de très-peu de temps, il se trouva que ce contrôle si insignifiant qu'il pût être, était encore trop gênant pour Napoléon. Les séances du tribunal étaient publiques, et quelques uns de ses membres étaient gens de talent et d'énergie. Une certaine opposition se manifesta dans cette assemblée, et le public en lisant les débats prit parti pour elle. Toutes les brillantes victoires par lesquelles le premier Consul avait inauguré son arrivée au pouvoir, la paix continentale qu'il avait eu l'honneur de dicter à ses adversaires, et à laquelle l'infatuation du gouvernement de M. Pitt avait dû se résigner à la suite du refus qu'il avait fait de traiter avec lui, n'avaient pas suffi à imposer silence au mécontentement de la nation, ni à faire oublier au peuple les temps de la république, alors qu'il occupait dans l'État une position si différente de celle à laquelle il était présentement réduit; Napoléon sentit qu'il lui était nécessaire de retoucher à quelques unes des parties les plus essentielles de la constitution, moins de trois ans après qu'elle avait été consacrée par l'assentiment de 3 011 007 votans contre 1562; et le 4 août 1802 ces changements furent notifiés au public par un *sénatus-consulte* organique, autrement dit, par un décret du sénat conservateur.

La première observation qui se présente à l'esprit au sujet de ces changements, c'est qu'il n'y avait rien dans la constitution de 1799, qui autorisât le Sénat à modifier cette constitution. Son pouvoir se bornait, au contraire, ainsi que le titre même de cette assemblée l'indiquait, à annuler les actes faits contre la constitution qui était placée sous sa garde spéciale. Il faut de plus remarquer que ce furent les obstacles mis à son pouvoir par les droits électoraux des citoyens, par l'indépendance du Sénat et du tribunal qui excitèrent surtout l'attention et le mécontentement de Napoléon. Il se proposait donc, grâce au nouveau sénatus-consulte, de renforcer son pouvoir en écartant tout ce qui pouvait l'affaiblir.

Le système des élections de district fut régularisé par la

nomination de présidents choisis par le Consul, et par la division desdites assemblées en diverses sections présidées elles-mêmes par des personnes choisies par les délégués du Consul. Cette précaution ne parut pas encore suffisante contre les empiétements possibles du parti populaire. On prit alors le parti de ne laisser entrer dans les conseils municipaux que les citoyens les plus imposés, et l'on chargea le ministre des finances de préparer une liste des cent personnes qui remplissaient cette condition, liste sur laquelle il fallait choisir les membres des municipalités ; la moitié des membres des conseils municipaux se renouvelait au bout de dix ans. Le Consul choisissait le juge de paix sur une liste de deux candidats présentés par l'assemblée. Il avait seul le droit de choisir les maires et les adjoints, qui demeuraient cinq ans en place. Les collèges électoraux étaient nommés à vie, le Consul désignait leur président, et leurs membres étaient choisis sur une liste de 600 personnes payant le plus d'impôts. Le Consul avait en outre le droit d'adjoindre 10 membres aux collèges cantonaux et 20 membres aux collèges départementaux. Il n'était pas nécessaire que ces adjonctions eussent lieu à de certaines dates fixes et périodiques ; elles dépendaient de son bon plaisir. Il était absolument interdit aux assemblées électORALES de s'occuper d'autre chose que des faits d'élection ; et, comme dans la Constitution de 1795, elles ne devaient pas entretenir de correspondance les unes avec les autres.

La composition du Sénat fut aussi modifiée en quelques points importants. Le nombre de 80 membres dut être immédiatement rempli, au moyen de propositions émanées du premier Consul et qui pouvaient être renouvelées trois fois pour chaque vacance, la 3^e proposition devenant obligatoire lorsque les deux premières auraient été rejetées. Napoléon s'adjugea d'un coup le droit de nommer soixante sénateurs.

Il était aussi autorisé à donner de temps en temps pour collègues aux sénateurs des personnages éminents de n'importe quel âge, pourvu qu'ils appartenissent à l'ordre de la légion d'honneur ; il pouvait également, en nommant des sénateurs

ayant atteint l'âge voulu, porter le nombre des membres de cette assemblée jusqu'à 120. Enfin, les sénateurs devenaient capables d'être promus à toutes les hautes charges de l'État. Il n'est pas besoin d'ajouter que le Sénat créé, pour protéger la constitution devint ainsi un pur instrument dans les mains du premier Consul, et que le nouveau sénatus-consulte ne pouvait, en conséquence, avoir d'autre effet que d'augmenter considérablement son pouvoir. Il avait désormais le droit de proroger et de dissoudre le tribunat et le corps législatif; il pouvait prolonger au delà des dix jours la période pendant laquelle un citoyen arrêté devait être traduit devant un tribunal. Il dépendait de lui d'annuler tous les jugements qu'il regardait comme incompatibles avec la sûreté publique, de suspendre l'action du jury dans tous les départements, de mettre ces départements hors la loi, autrement dit, de leur appliquer la loi militaire, de faire des *sénatus-consultes* pour donner des constitutions aux colonies, d'y régler toutes les matières auxquelles la constitution nationale n'avait pas directement pourvu, et de résoudre toutes les difficultés qui pourraient s'élever sur l'interprétation des articles de la constitution. Il fallait une majorité des trois quarts des voix pour faire les lois dites organiques.

De 80 membres, le tribunat était réduit à 50 membres, dont la moitié devait être remplacée tous les trois ans. Si le Sénat venait à le dissoudre, il devait être entièrement composé de membres nouveaux. Il en était de même du corps législatif.

On créa un ministère de la justice. Le ministre présidait la cour de cassation; et le premier Consul par l'intermédiaire du Sénat nommait tous les autres membres de cette cour.

Le premier Consul lui-même était nommé à vie, avec le pouvoir illimité de désigner son successeur; lui seul avait le droit de faire des traités, et de contracter des alliances, et lui seul aussi les ratifiait.

Le nom seul d'Empereur manquait pour établir la souveraineté complète de Napoléon; et moins de deux ans après le *sénatus-consulte*, il en prenait le titre, et

changeait la forme aussi bien que la substance de la dernière constitution par un autre *sénatus-consulte*, absolument destructif du premier, qui limitait le droit de faire des lois organiques aux circonstances qui n'avaient pas été prévues dans le mode primitif du gouvernement. Napoléon était déclaré empereur des Français, et la couronne impériale dont les femmes étaient exclues, devenait héréditaire dans sa famille. Les membres de sa famille étaient élevés au rang de princes et de princesses ; il avait pleine autorité sur leurs mariages, et pouvait rendre des décrets obligatoires pour les membres de la famille impériale ; les princes de la nouvelle maison souveraine étaient sénateurs ; la liste civile royale, telle qu'elle avait été réglée en 1790, devenait celle de l'empereur et de sa famille. Il était autorisé à nommer un régent pour le cas où son successeur serait encore enfant, ou s'il était frappé d'incapacité. On avait formé un corps de noblesse, composé des grands dignitaires de l'État, tels que le grand Amiral, le grand Connétable, l'archi chancelier etc. tous pourvus d'un siège au Sénat, où siégeaient également les princes de la famille impériale, ainsi que les quatre-vingts membres choisis sur les listes électorales, et tous ceux qu'il plaisait à l'empereur d'élever à cette dignité. Le Sénat pouvait rejeter les lois proposées par le corps législatif, mais l'empereur n'avait pas seulement le droit de *veto*, il pouvait adopter et faire passer une loi rejetée par le Sénat. Le tribunat était divisé en trois sections, Législation, Police, et Finances, et ne pouvait plus désormais discuter aucune loi en assemblée générale. La nomination de son président appartenait à l'empereur qui le choisissait sur une liste de trois membres, arrêtée en comité secret. Les tribuns ne demeuraient que 10 ans en fonctions ; ils se renouvelaient tous les cinq ans par moitié. Malgré toutes ces entraves mises à l'action du tribunat, on le trouva encore trop indiscipliné, et, dans le courant de 1807, un *sénatus-consulte* aussi illégal que ceux de 1802 et de 1804 l'abolit définitivement en laissant à l'empereur un pouvoir entièrement absolu.

Au mois d'avril 1815, après son retour extraordinaire de l'île d'Elbe, l'empereur proclama une nouvelle constitution,

qui tenait de la monarchie mixte, et dont l'apparence était beaucoup plus populaire. Le pouvoir législatif était remis à deux Chambres ; la première était la Chambre des pairs, dont faisaient partie les princes de la famille impériale et les autres membres nommés par la couronne ; ils étaient héréditaires et leur nombre était illimité ; la seconde était la Chambre des représentants, composée de six cent vingt-neuf députés choisis par le peuple, siégeant pour cinq ans et indéfiniment rééligibles ; leur élection devant avoir lieu suivant le mode organisé en 1802. Ils devaient voter chaque année les impôts directs, et pouvaient accorder les impôts indirects pour une plus longue période de temps. Il était défendu de prélever aucune taxe ou de contracter aucun emprunt sans une autorisation légale. C'était à la Chambre des représentants qu'il appartenait de prendre l'initiative des mesures d'impôts. Le droit de proposer les lois était laissé à l'empereur, mais chacune des Chambres avait le droit de discuter des mesures qu'il n'aurait pas proposées, et de s'adresser à lui pour provoquer la présentation des mesures désirées. Les Chambres avaient également le droit de changer, d'amender et de rejeter les propositions de l'empereur. Les ministres étaient tenus de contre-signer tous les actes du gouvernement, et ils en étaient responsables. Les députés avaient le droit de les mettre en accusation ; c'était la Chambre des pairs qui les jugeait. Tous les ministres et autres fonctionnaires pouvaient appartenir à l'une et l'autre Chambre ; à celle des représentants s'ils étaient élus députés, et à la Chambre haute, s'ils étaient nommés pairs. Les séances des deux Chambres étaient publiques, toutes les audiences des tribunaux l'étaient également. Le droit d'imprimer et de publier ses opinions était formellement reconnu, à la seule condition pour l'auteur de déclarer son nom. Toute censure était supprimée en pareil cas, et la seule responsabilité à encourir se bornait à la comparution devant un juge après que la publication avait eu lieu.

On devine aisément que cette fidèle imitation de la constitution anglaise était la conséquence de la position particulière de Napoléon environnée de tant de dangers, qu'elle

avait eu raison de son génie dominateur. S'il eût, dix années auparavant, donné à son peuple une telle forme de gouvernement, peut-être eût-il, ainsi que sa famille, définitivement pris place sur le trône de France, et un déluge de sang n'eût pas inondé l'Europe.

CHAPITRE XXXIII.

GOUVERNEMENT DE LA FRANCE. RESTAURATION. LOUIS-PHILIPPE.

Lorsque les armes des puissances alliées, assistées de leur plus puissant auxiliaire, nous voulons dire l'ambition déréglée et sans frein de leur grand ennemi, l'eurent emporté sur la fortune et le génie de Napoléon, la famille de Bourbon fut rétablie sur le trône, et la France reçut de ses mains une constitution modelée sur celle de l'Angleterre. Les clauses en étaient consignées dans un écrit intitulé *Charte constitutionnelle*, qui fut publiée le 4 juin 1814. Ce document renferme la teneur du gouvernement encore existant.

Cette Charte débute par déclarer tous les Français égaux devant la loi, et capables de parvenir à tous les emplois civils et militaires; elle proclame qu'ils sont tenus de contribuer au service public en proportion de leurs moyens; elle reconnaît la liberté individuelle et le droit des citoyens de n'être arrêtés et punis que conformément aux prescriptions légales; elle accorde aux auteurs le droit d'imprimer et de publier leurs opinions, sauf à être poursuivis et condamnés pour calomnies, pour excitations à la révolte et abus de la presse; elle assure le droit de propriété, y compris la jouissance des domaines nationaux, sans que personne puisse en être jamais dessaisi, si ce n'est pour cause d'utilité publique, après une juste et préalable indemnité; la religion catholique est déclarée religion de l'État, mais toutes les religions sont également tolérées, et les ministres du culte national et ceux des autres sectes chrétiennes ont droit à être payés par l'État; toute recherche au sujet de la conduite et des opinions

antérieures est formellement interdite, et la conscription est abolie.

Le roi commande la force armée et en dispose. Il a le droit de faire la paix et la guerre et de négocier les traités; c'est lui qui nomme à tous les emplois publics, et qui fait les règlements pour l'exécution des lois; l'initiative des lois lui appartient, mais la Chambre législative peut s'adresser à lui pour lui demander de proposer des mesures qu'elle a d'abord discutées en comité secret. Les lois fiscales doivent d'abord être discutées dans la Chambre basse, ou Chambre des députés. Si les deux Chambres tombent d'accord, leur demande est portée au roi; mais, s'il la rejette, les Chambres ne peuvent s'adresser à lui pour le même sujet pendant le reste de la session. Le roi peut seul proroger et dissoudre les deux Chambres.

C'est le roi qui nomme les pairs, et la pairie est héréditaire. Les princes de la famille royale sont pairs par droit de naissance, mais ils ne peuvent siéger qu'en vertu d'une autorisation qui leur est donnée par le roi pour chaque session. Les séances des pairs sont secrètes, excepté dans les procès pour crimes contre la sûreté publique¹. Les pairs ne peuvent être arrêtés et jugés qu'avec l'autorisation de leur Chambre.

Les députés sont nommés pour cinq ans; le cinquième d'entre eux se retire chaque année. Pour être nommé député, il faut être âgé de quarante ans et payer mille francs d'impôt, à moins qu'on ne puisse trouver dans le département cinquante personnes payant les mille francs d'impôt. Les électeurs doivent être âgés de trente ans et payer trois cents francs. On vote au scrutin secret, et l'élection est immédiate et directe.

La moitié des députés élus doit résider dans le département qui les nomme. Le président du corps législatif est nommé par le roi sur une liste de cinq noms qui lui sont présentés par la Chambre; les séances du corps législatif sont

1. Cet article a été changé en 1830, et depuis cette époque les séances des chambres ne sont plus secrètes.

publiques, mais cinq membres peuvent demander le comité secret. Les impôts ne peuvent être prélevés que par une loi qui a reçu l'assentiment du roi et des deux Chambres; les impôts fonciers sont annuels; les autres peuvent être décrétés pour plusieurs années. Le roi est tenu de convoquer les Chambres une fois par an, et quand la Chambre des députés a été dissoute, une nouvelle Chambre doit être convoquée dans les trois mois. Les députés ne peuvent être arrêtés à moins qu'ils ne soient déjà poursuivis pour quelque crime, ni appréhendés au corps sinon avec le consentement de la Chambre. On ne peut apporter d'adresse à la barre de l'une ou l'autre Chambre autrement que par pétition. En 1816, le nombre des députés était fixé à deux cent cinquante membres, en 1820, il a été réduit à cent soixante-douze.

Les ministres sont responsables de tous les actes auxquels ils ont consenti, et qu'ils ont contre-signés ou exécutés. Ils peuvent siéger dans les deux Chambres, et s'ils n'en font pas partie, ils y sont admis pour expliquer et défendre leur conduite.

Les juges sont nommés par le roi et inamovibles, excepté les juges de paix. La création de Cours spéciales pour le jugement de quelque crime que ce soit, est interdite par la constitution. Tous les procès doivent être publics, à moins que, par un arrêt spécial, le tribunal ne décide que la publicité peut être dangereuse pour l'État ou contraire à la morale. Le droit de grâce appartient au roi. Les codes de Napoléon demeurent en vigueur dans le royaume. La cour de cassation est aussi maintenue.

La Charte garantissait, en outre, la dette publique et déclarait inviolable tous les engagements de l'État. L'ancienne et la nouvelle noblesse gardait ses titres, et l'institution de la Légion d'honneur était également conservée.

Différentes réflexions se présentent d'elles-mêmes au sujet de cette constitution, et les premières regardent son origine en 1814. La cause immédiate qui a fait adopter cette constitution est soigneusement dissimulée dans le préambule que le roi Louis XVIII, rétabli sur son trône par les puissances alliées, a mis en tête de la Charte du mois de

juin 1814. Ce prince ne fait pas mention des importantes négociations qui avaient eu lieu pendant les premiers jours d'avril, lorsque le Sénat réuni, sur la franche déclaration faite par l'empereur de Russie, que la France ne pouvait plus être désormais gouvernée sans constitution, cette assemblée rappela volontairement les Bourbons, à la condition qu'ils accepteraient la Charte constitutionnelle qui avait été rédigée et adoptée conformément aux principes de 1791 et en réalité sur le modèle du gouvernement anglais. Le comte d'Artois, auquel le Sénat avait conféré le titre de lieutenant général du royaume, avait promis, au nom de son auguste frère, que celui-ci reconnaîtrait les principes fondamentaux de cette constitution. Au 2 mai, le roi lui-même avait fait imprimer une proclamation dans laquelle il disait qu'il était rappelé sur le trône de ses ancêtres par l'amour de ses sujets, et qu'il approuvait tous les principes de la constitution qui lui avait été soumise par le Sénat, quoique elle eût été bâtie avec quelque hâte. Il énumérait ces principes, et s'engageait à donner une constitution plus mûrement rédigée sur les mêmes bases; mais, le 4 juin, il se met à promulguer la Charte promise, et il oublie de faire mention du rôle joué dans sa restauration par le peuple français, dont il parlait tout à l'heure avec tant de gratitude. Il fait uniquement honneur de son rappel à la divine Providence; il affirme qu'en France tout le pouvoir et toute l'autorité n'ont jamais cessé d'appartenir au souverain, quoique ses prédécesseurs aient, de temps en temps, jugé à propos d'en modérer ou modifier l'exercice suivant les circonstances. Il cite, comme des précédents qui autorisent de sa part la même condescendance, les exemples de Louis le Gros donnant des Chartes aux villes, ceux de saint Louis et de Philippe le Bel, qui ont accordé et développé les droits municipaux, ceux de Louis XI et autres monarques français qui ont introduit des améliorations dans le système judiciaire, de Louis XIV qui avait réglé tous les services de l'administration par des ordonnances (dont la sagesse n'avait jamais été surpassée). Il s'applique ensuite à établir que l'esprit du temps et les grands changements accomplis depuis un demi-

siècle (prenant ainsi soin de reculer jusqu'au règne de Louis XV, et non pas de Louis XVI) rendaient naturel le désir qu'avait son peuple d'avoir une constitution qu'il avait résolu de lui octroyer conformément à l'usage des rois ses prédécesseurs ; et après avoir constaté que les hommes les plus éclairés avaient, d'accord avec ses commissaires, travaillé à la préparation d'une Charte, il énumère d'après quels principes il veut bien la concéder. « C'est dans le caractère français, dit-il, et dans les vénérables monuments des âges passés qu'il est allé chercher les principes de la Charte. Le rétablissement de la pairie « une institution véritablement nationale » est assurément une de ces combinaisons qu'il a découvertes parmi les monuments du passé ; mais ajoute-t-il, il a remplacé par une Chambre des députés « les anciennes assemblées des champs de mars et de mai » et ces Chambres du tiers-état « qui ont si souvent prouvé leur respect et leur fidélité pour l'autorité royale. » Mais Sa Majesté prend plaisir à garder le plus profond silence sur les États-Généraux, aussi bien que sur les constitutions de 1791 et de 1795, qui ont évidemment donné naissance à la Chambre des députés. Il ne fait pas non plus la moindre allusion à la Charte rédigée peu de semaines auparavant par le Sénat, et dont il avait ouvertement accepté tous les principes, quoique cette Charte se rapprochât autant de la nouvelle constitution que les monuments de l'antiquité cités par Louis XVIII en étaient au contraire éloignés. Après ce préambule, le roi se mettait à promulguer la Charte dans les termes suivants :

« A ces causes, nous avons volontairement, et par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, et à toujours, de la Charte constitutionnelle qui suit. »

Cette folle et perfide manière de procéder, et la conduite tenue par le nouveau gouvernement à l'égard des hommes illustres de la révolution et de l'empire, empêchèrent les princes de la famille royale nouvellement restaurée de s'attirer l'affection du peuple et de gagner sa confiance.

Aussitôt que le souvenir des calamités qu'il avait appelées sur son pays fut un peu affaibli, Napoléon se sentit en état de marcher en victorieux à travers toute la France, suivi d'une poignée d'hommes dévoués et de remonter sur son trône. De nouveaux traités conclus entre les puissances continentales, une prodigieuse victoire remportée dans les circonstances les plus désavantageuses¹ par le capitaine le plus fameux et l'homme d'État le plus distingué du siècle, renversaient à la fois Napoléon, et rétablissaient à nouveau la dynastie des Bourbons. Les nouvelles épreuves qu'ils avaient subies n'avaient rien ajouté à la provision de sagesse et d'honnêteté de ces princes. Après une série d'outrages faits aux sentiments de son pays, le dernier représentant de la branche légitime se livra aux mains de quelques prêtres bigots et de quelques fanatiques également dépourvus de courage et de capacité, mais qui croyaient y suppléer, les uns par leur fol entêtement, les autres par leur zèle monastique, et vint se heurter contre la résistance de la brave nation que, d'accord avec ses imprudents conseillers, il s'était flatté de pouvoir tranquillement opprimer.² Une nouvelle révolution eut lieu en 1830, et le peuple, ayant chassé la branche régnante de la famille royale, appela au trône le grand prince, dont la fermeté et le génie pour les affaires ont procuré à la France une tranquillité, et à l'Europe une paix que leur gratitude ne saura jamais assez reconnaître. La Charte violée par Charles X fut remise en pleine vigueur, et quelques changements furent introduits dans la constitution. Les principaux consistent en ce que la pairie n'est plus héréditaire, et que les séances des deux Chambres sont également publiques; certaines restrictions et certaines combinaisons nouvelles furent plus tard jugées nécessaires, à cause des complots et des tentatives d'assassinat contre le souverain³.

1. Cette fameuse armée de la Péninsule n'était plus sous les ordres de son valeureux chef; elle servait dans le Nord de l'Amérique.

2. Nous ne nous associons nullement aux critiques passionnées de lord Brougham sur la Restauration. (*Note de l'éditeur.*)

3. La révolution de 1830, qui sous tant d'autres rapports, ressemble à notre propre révolution, en diffère malheureusement par le nom-

Mais la France possède actuellement une constitution libre, sur laquelle il est à propos de présenter quelques remarques :

1° En apparence, la principale différence entre les deux Constitutions anglaise et française consiste dans l'institution de la pairie, qui, en France, n'est pas héréditaire. Quelque raison qu'on ait pu avoir d'adopter ce système après la révolution de 1830, on ne peut que le désapprouver et le regretter. On a ainsi rendu complète la dépendance de la Chambre haute par rapport à la couronne. Tout pair désirant transmettre son titre à sa famille (et quel don est plus naturel ?) est porté à subordonner sa conduite publique aux volontés de la cour, songeant à plaire, non pas à telle ou telle administration, mais au souverain et à sa famille. Cette Chambre, qui doit, avant tout, servir comme d'un balancier et d'un régulateur dans le mouvement de la machine, devient ainsi incapable d'accomplir la fonction qui lui incombe. Elle devient l'alliée de l'une des autres branches du système, et ne peut plus agir comme un arbitre impartial entre elles deux. De plus, le manque de considération et d'autorité personnelle qui résulte nécessairement pour l'aristocratie française du peu de fortune de ses membres, rendait d'autant plus indispensable de relever l'importance de ce corps par tous les moyens honorables. En Angleterre même, combien la Chambre des Lords, tout autrement puissante, ne serait-elle pas matériellement atteinte, si les honneurs et les privilèges de ses membres étaient personnels et non point héréditaires !

2° Mais la grande et principale différence entre les deux systèmes de la France et de l'Angleterre, c'est dans l'état de la société, et spécialement dans la distribution de la propriété, qu'il faut aller la chercher, plutôt que dans la teneur

bre de tentatives d'assassinat qui ont été machinées contre Louis-Philippe et qui dépassent de beaucoup celles qui ont été tramées contre Guillaume III. Des mesures de rigueur temporaires sont devenues nécessaires en France, par les mêmes raisons qui ont, quoique avec moins d'urgence, obligé notre parlement à suspendre plus d'une fois après la révolution l'acte d'*Habeas corpus*.

des lois constitutionnelles. Les pairs d'Angleterre sont de grands potentats territoriaux, des seigneurs propriétaires de terres considérables, qui, avec les chefs de la magistrature, font l'ornement des professions militaires et navales. L'aristocratie naturelle s'allie avec l'aristocratie politique pour doter et illustrer notre Chambre haute. Tous ses membres sont hors de pair, soit par leur fortune, soit par la fortune jointe à la célébrité et aux qualités personnelles; plusieurs d'entre eux comptent une longue suite d'aïeux illustres qui leur ont transmis leurs titres en même temps que leurs domaines, et remplissent aujourd'hui les mêmes fonctions que les ancêtres dont ils portent les noms. En France, cela est tout autrement, et cette grande influence qui, chez nous, est toute-puissante, manque presque complètement chez eux. La Chambre des Pairs est un lieu où des hommes capables discutent d'une façon supérieure les affaires de l'État, mais elle n'est guère autre chose. Elle a peu d'autorité sur la nation, excepté celle qui résulte de la valeur de ses discussions; et l'importance de l'accord ou du désaccord qui peut régner entre elle et le gouvernement est singulièrement diminuée par la manière dont elle se recrute et qui la place tellement sous la domination de la couronne.

3° Le manque de fortune qui rend impossible aux pairs de France de faire honneur à leur situation et de maintenir leur influence est, en partie, le résultat de la révolution et de la ruine qu'elle a jetée parmi tant de nobles familles, et, en partie, le fruit de cette loi si chère à la grande majorité du peuple français et qui exige l'égale répartition des propriétés territoriales entre tous les héritiers. Comme il est interdit à toute personne ayant des enfants de créer un majorat (*entail*) sans avoir obtenu la permission du roi, et comme cette permission est rarement accordée, les domaines de chaque propriétaire sont, après sa mort, également partagés, et la distribution de toutes les terres du pays entre un nombre prodigieux et chaque jour croissant de nouveaux propriétaires est la conséquence inévitable d'un semblable partage. Il n'a pas seulement pour conséquence d'empêcher de tirer de la terre tout le produit qu'elle peut donner, grâce à un

système perfectionné d'agriculture, mais il crée un nombre infini de petits propriétaires, et s'oppose ainsi à la formation d'une aristocratie territoriale. L'effet de ce système, c'est qu'on peut à peine dire qu'il existe une aristocratie en France. Il y a deux Chambres : l'une qui dépend du peuple, l'autre qui est l'alliée du souverain. Mais, à proprement parler, on ne compte que deux pouvoirs essentiels dans l'État : la couronne et la Chambre des Communes (*Communalty*). On a, de la sorte, dépouillé le prince d'un bouclier qui pouvait contribuer à sa défense, et, du même coup, brisé le frein nécessaire au peuple pour exercer sérieusement un contrôle, et l'on a grandement multiplié les chances de collision qui peuvent s'élever entre ces deux pouvoirs et souvent augmenté le péril de voir toute la machine politique s'abîmer dans un pareil conflit.

4. La garde nationale offre de grandes garanties de sécurité tant pour le trône que pour les droits du peuple. Tous les citoyens ayant l'âge requis doivent y servir sans distinction de rang et sans possibilité de remplacement. La grande force ainsi placée à la disposition du souverain dans un but de police et pour tenir en échec les malintentionnés, contribue merveilleusement à la sécurité publique, tandis que l'immensurable nombre de ces citoyens armés forme l'indestructible boulevard de la liberté des sujets. Cependant le droit qu'a ce grand corps de choisir lui-même ses officiers semble une véritable anomalie dans le système, et ce privilège est certainement incompatible avec le principe qui reconnaît le roi comme devant disposer absolument et commander en chef toutes les forces publiques. C'est pourtant là un état de choses qui semble être extrêmement à cœur à l'universalité des Français.

5. Il ne faut pas toutefois perdre de vue qu'une des conditions les plus précieuses de notre gouvernement se retrouve entièrement dans la constitution française. Cette constitution est, comme la nôtre, le résultat incontestable de la résistance. La charte de 1814, aussi bien que la Restauration elle-même, était en partie l'ouvrage des armées étrangères et ne relevait qu'imparfaitement du principe

populaire ; c'est à peine si la volonté du peuple avait contribué à sa création. On pouvait douter si elle n'avait pas été en réalité octroyée par la grâce et la faveur du prince, car elle était nominale ment donnée comme provenant de son libre et bon plaisir, sans aucune reconnaissance des droits réclamés par le peuple. Il ne pouvait, au contraire, y avoir aucun doute quant à l'origine de la constitution de 1830. Elle était l'ouvrage des propres mains du peuple ; c'est lui qui avait élevé sur le trône la nouvelle famille royale et chassé la branche régnante ; et c'est lui qui, comme nous en 1688, avait choisi une autre branche pour lui succéder. C'est pourquoi ce même peuple a depuis appelé sa constitution du même nom que nous avons donné à la nôtre : la résistance, c'est-à-dire, en fait, la résistance par ceux qui ont le droit de résister, et l'exercice de cette prérogative du peuple de choisir lui-même son chef, lorsque ceux qui étaient investis du pouvoir suprême ont indignement manqué à leurs devoirs. (*Abused their sacred trusts.*)

CHAPITRE XXXIV.

CONSTITUTION DE LA HOLLANDE ET DE LA BELGIQUE.

La totalité des territoires appelés *Pays-Bas*, ce vaste triangle qui forme une ligne de démarcation entre l'Allemagne et la France, fut autrefois conquis par Charlemagne. Il le distribua, sous le commandement d'un duc de Friedland, entre un certain nombre de comtes dont les fonctions furent d'abord celles de simples gouverneurs militaires toujours révocables, et qui plus tard, comme dans toutes les autres royautes féodales, devinrent les véritables propriétaires de leurs principautés. Peu à peu les ducs de Friedland disparurent ; il ne resta plus que les comtes, dont le nombre se réduisit lui-même successivement, par suite des alliances et des mariages que ces familles contractèrent entre elles ; de sorte qu'à la fin du huitième siècle il semble qu'il ne restait plus qu'un seul comte ; mais le titre de *comte de Hollande* se rencontre pour la première fois dans le onzième siècle, dans le temps de l'empereur Henri IV. Le pouvoir de ce comte n'était pas très-considérable ; le peuple qu'il gouvernait était plus indépendant qu'aucun autre peuple de l'empire, et dès une époque très-reculée les villes jouissaient du droit d'envoyer des députés qui se réunissaient avec ceux de la noblesse et du clergé dans un Parlement qu'on appelait les *États généraux*. On rencontre en 1203 l'exemple d'une comtesse de Friedland déposée pour s'être mariée sans le consentement des États. Elle était le douzième des souverains qui, par droit héréditaire, ont gouverné l'État. C'était l'usage de ces princes d'accorder au moment de leur avènement des chartes qui concédaient de nouveaux privilèges et des faveurs aux villes, comme s'il y

avait eu élection ou du moins confirmation de leur titre par le peuple. Les barons n'avaient pas toutefois de supériorité sur leurs autres vassaux, et il semble que la plus grande partie des terres du pays étaient des terres allodiales, comme l'étaient celles de la Norvège et de nos propres îles d'Orkney. Ce qu'il y avait de particulier dans la situation des Pays-Bas hollandais doit être attribué à cette circonstance que les Barbares, lorsqu'ils détruisirent l'empire romain, ayant toujours marché de préférence vers les plaines plus fertiles et les climats plus doux du Midi, il n'y en eut qu'une petite quantité qui s'établirent dans les districts du Nord.

La totalité du territoire finit par tomber graduellement sous la domination des ducs de Bourgogne, dont la souveraineté s'étendait au début sur la Suisse, sur la Savoie, une partie de la Provence et du Dauphiné, mais qui fut plus tard réduite à de plus étroites limites. Au commencement du quinzième siècle, les ducs de Bourgogne obtinrent la possession du Brabant. A la mort de la comtesse Jacqueline, en 1436, Philippe le Bel fut mis en possession de Namur, de la Hollande, du Friedland et de la Zélande; en 1451, il devint maître du Luxembourg. C'était un prince de beaucoup de mérite et d'une grande vertu. L'importance qu'on a depuis attribuée dans tous les temps à l'ordre de la Toison-d'Or qu'il fonda témoigne du respect inspiré par sa mémoire. Son fils, Charles le Téméraire, ajouta encore l'Alsace et le Brisgau à toutes ses possessions, mais il perdit la Suisse par suite de la résistance du peuple de ce pays, lors de la fameuse bataille de Morat. Sa fille épousa Maximilien d'Autriche, qui ayant acquis par mariage les provinces d'Aragon, de Castille et de Léon, possessions de Jeanne la Folle, mère de Charles V, les laissa avec les dix-sept provinces des *Pays-Bas*, à cet illustre monarque. Celui-ci réussit à les constituer en une seule principauté, et la déclara héréditaire après de longs conflits avec les États de ces diverses provinces; et ce ne fut que vers la fin de son règne, en 1549, qu'il finit par réduire les quinze provinces sous son joug. Ses immenses possessions en Espagne, en Italie et aux Indes le mirent en état de se rendre ainsi

maître de trois pays qui, à l'origine, étaient complètement indépendants, d'après les principes que nous avons si souvent exposés lorsque nous avons précédemment parlé des *Unions fédérales*. Il s'en fallut de beaucoup toutefois qu'il usât avec dureté de son pouvoir sur cette partie de ses domaines. Né dans les *Pays-Bas*, où il reçut sa première éducation, il les gouverna toujours d'une manière beaucoup plus douce et plus paternelle que le reste des pays soumis à sa domination.

Le souverain réunissait dans sa personne le caractère et les titres des souverainetés diverses qui s'étaient confondues en une seule. Il était comte de Hollande, marquis d'Anvers, duc de Brabant, seigneur d'Utrecht. Chacune des dix-sept principautés avait des États qui lui étaient propres et qui étaient différemment composés, car là, c'étaient les nobles qui dominaient, ailleurs, c'étaient les députés des villes. Dans ces États, parfois le clergé n'avait pas de représentants, parfois il en avait si peu qu'ils n'y exerçaient aucune influence, mais partout la forme générale du gouvernement était la même. Il se composait du souverain avec une assemblée représentative qu'il convoquait suivant son bon plaisir, et qui constituait, à vrai dire, un conseil chargé de l'aider de ses lumières et de ses avis, plutôt qu'un corps rival chargé de contrôler ses opérations de paix ou de guerre.

Cette constitution ainsi modifiée et mutilée que Charles V réussit à imposer aux Pays-Bas, ressemblait peu à leur ancienne forme de gouvernement qui était bien autrement libre; aussi les habitants ne pouvaient-ils guère la considérer autrement que comme un nouveau et tyrannique système de politique. Les États avaient jusqu'alors réclamé et obtenu des privilèges très-larges et très-importants, et il suffit de jeter un coup d'œil sur leur conduite dans le siècle précédent pour se convaincre qu'ils jouissaient chez eux d'un gouvernement libre avant le règne de Charles V. En plus d'une occasion il y avait eu des exemples de résistance. Maximilien, tuteur de l'infant Philippe, ayant porté atteinte aux privilèges des villes, les États se soulevèrent contre lui et le firent prisonnier, — « pour leur propre sûreté, disait

leur déclaration, et au nom de tous les États de la Flandre. » — Ils en usèrent dans cette circonstance avec toute la courtoisie possible, ne se servant que de paroles les plus respectueuses et même les plus humbles, en ayant soin de se découvrir toujours devant lui, ce qui ne les empêchait pas de mettre quelques-uns de ses ministres à mort et d'en bannir d'autres; ils se réunirent même en assemblée générale à Gand, et dressèrent contre lui un acte d'accusation qui n'avait pas moins de quarante-sept articles. Un des chefs d'accusation lui reprochait d'avoir fait la guerre à la France sans le consentement des États; un autre d'avoir levé des impôts de sa propre autorité, ce que le prince n'avait pas le droit de faire et encore moins son tuteur; un troisième de n'avoir pas permis aux États de se réunir lorsqu'ils l'avaient jugé à propos. Maximilien ne fut remis en liberté qu'après avoir pris l'engagement de faire droit à tous ces griefs.

En fait, les principes reconnus de la constitution des Pays-Bas avant le règne de Charles V, peut-être faudrait-il dire avant celui de Philippe, pouvaient se résumer ainsi : les États avaient le droit de se réunir quand cela leur convenait; les personnes nées dans le pays étaient seules capables d'être appelées aux fonctions publiques; le prince ne pouvait déclarer une guerre offensive ou défensive sans le consentement des États; il ne devait pas se marier sans leur agrément; il lui était enfin interdit de lever des contributions qui n'avaient pas été préalablement votées par les États; les demandes de subsides étaient présentées aux États sous le nom du comte en forme de pétition appelée *Bedens* (Begging). C'étaient bien là les principes d'un gouvernement libre; mais ils furent souvent violés par les ducs de Bourgogne. Sous le règne des princes, dont le caractère était faible, les villes donnaient une grande extension à leurs privilèges et à leurs immunités, au risque de les voir fort diminués quand le pouvoir était aux mains d'un souverain plus vigoureux; le plus souvent celui-ci ne les abrogeait pas formellement; il se bornait à ne pas en tenir compte et à les violer.

En 1548, Charles, d'accord avec les États et suivant un traité passé avec l'empire, réunit toutes les provinces en un seul cercle, appelé cercle de Bourgogne. Il devait avoir des députés pour le représenter à la Diète et jouir des mêmes privilèges que le cercle d'Autriche. Il devait être exempté de toute espèce d'impôt en dehors de l'obligation de fournir annuellement autant d'hommes et autant d'argent qu'en fournissaient deux électors de l'empire, ou bien trois électors en cas de guerre contre les Turcs.

Pendant le règne de Philippe II, successeur de Charles V, la tyrannie civile et religieuse de ce prince fanatique et de son cruel vice-roi, le duc d'Albe, et surtout leur inexorable résolution de contribuer à la gloire de Dieu au moyen de la sainte inquisition, occasionnèrent une révolte, qui se termina par la séparation des sept provinces du Nord, désormais établies en république fédérale. Ce grand événement, l'un des plus importants de l'histoire du genre humain, se passa en 1579, après une lutte longue, pénible et glorieuse, soutenue pendant de longues années avec des fortunes diverses, et non moins remarquable par le déploiement d'une capacité extraordinaire des capitaines hollandais, que par l'indomptable constance et fermeté du peuple.

Ce grand conflit avait eu pour guide principal Guillaume I^{er}, prince d'Orange, petite principauté située en Provence et qui était venue en la possession de la famille des Nassau au moyen d'un mariage et d'un traité avec la France au commencement du seizième siècle. Il avait été élu stathouder ou gouverneur, par les États de quelques provinces, au moment de leur résistance contre le duc d'Albe, lieutenant de Philippe II; et, comme ils avaient l'intention de résister seulement au vice-roi et non pas au souverain, ils lui avaient décerné le titre de « stathouder du roi. » Pendant plusieurs générations, cette dignité, quoique élective, demeura dans la famille de Nassau ou d'Orange, et ne devint héréditaire que dans l'année 1747. Au titre de stathouder était joint le commandement de toutes les forces armées, le stathouder étant à la fois général et grand amiral. En 1785, cependant, un violent esprit républicain,

qui s'était déjà produit sous le règne de Maurice au seizième siècle et n'avait jamais entièrement disparu, fit de nouveau explosion et se répandit dans les sept provinces, encouragé qu'il était par l'armement des bourgeois, mesure qu'on avait prise vers la fin de la guerre d'Amérique, alors que les Provinces-Unies avaient pris parti avec la France contre l'Angleterre. Le peuple, qui, jusqu'à ce moment, n'avait guère songé à prendre part au gouvernement, remettant presque partout l'administration aux mains de l'aristocratie et à des municipalités qui s'élevaient elles-mêmes, fut tout à coup saisi du sentiment de sa propre importance et se mit à voter dans beaucoup de villes des constitutions essentiellement démocratiques. La province d'Utrecht était à la tête de ce mouvement, et beaucoup d'autres provinces imitèrent son exemple, tandis qu'ailleurs les autorités aristocratiques maintinrent l'ancienne forme de gouvernement et conservèrent leur ascendant. Ce fut de ce côté que se rangea la province de Hollande, au nom de la majorité des habitants et des fonctionnaires de ce district. En 1786, les choses furent poussées à toute extrémité; on enleva son commandement militaire au Stathouder et sa garde personnelle fut dissoute. Les États de Hollande allèrent même jusqu'à le déposer au mois de septembre de cette même année et arrêtaient pendant quelques jours la princesse d'Orange. Cette dernière circonstance amena une crise, et, quoique la cour de France eût pris parti du côté des républicains, la princesse, qui était fille de Frédéric II et femme de mérite et de courage, appela à son secours son frère qui était alors sur le trône de Prusse, en même temps qu'elle s'adressait à l'Angleterre pour en obtenir aide et assistance. Sur les sept provinces, le Stathouder en comptait quatre qui avaient pris parti pour lui, ce qui formait la simple majorité; les trois autres comprenaient la Hollande, qui à elle seule payait plus de la moitié des impôts levés sur toute la fédération, tandis qu'entre elles toutes les quatre provinces qui s'étaient rangées du côté du prince n'en payaient qu'un tiers. Cependant, vingt-cinq mille Prussiens, placés sous les ordres du

duc de Brunswick, eurent bientôt terminé le conflit. Les termes de soumission proposés par la ville d'Amsterdam ayant été rejetés, l'armée prussienne entra dans cette capitale; le reste de la province se soumit honteusement, non sans de vaines menaces de résistance, se vantant de transporter la République aux Indes et de renouveler les actions héroïques qui, sous Philippe II et, plus tard, sous Louis XIV, ont fait la gloire des Hollandais, mais des Hollandais des anciens temps, alors qu'ils surent prouver au monde entier, frappé d'admiration, que la grandeur commerciale d'un pays n'enlève rien à son patriotisme.

D'après la constitution hollandaise, le Stathouder avait entièrement dans ses mains le pouvoir militaire et possédait une influence prépondérante sur les délibérations du Sénat; mais, en apparence, c'étaient eux et non pas lui qui gouvernaient. Quoiqu'il eût le droit de leur proposer n'importe quelle mesure, il n'avait pas, dans la salle de séance des États, un siège qui fût différent de ceux des députés. Aussitôt qu'il avait mis en avant une proposition, il était obligé de se retirer pendant que les États la mettaient en délibération. Il dirigeait la plupart des départements militaires ou civils; il nommait la plupart des conseillers municipaux des villes, et sa qualité de gouverneur des compagnies des Indes orientales et occidentales lui assurait une très-grande influence.

Les députés étaient nommés à vie, sauf ceux de la Zélande, dont quelques-uns étaient élus pour trois ans, d'autres pour six, tous révocables d'ailleurs à n'importe quel moment quand ils n'étaient plus en communauté d'opinions avec leurs mandataires. L'Assemblée générale se composait d'environ cinquante membres; la Hollande envoyait six ou sept députés; le Guelderland, dix-neuf; la Zélande, quatre; et Friesland, cinq; l'Oberyssel, cinq; Groningue, six. Mais quel que fût le nombre de députés envoyés par chaque province, elle n'avait droit qu'à une voix. Sur toutes les questions ordinaires, la simple majorité des sept voix avait le droit de prendre des décisions; mais sur les affaires qui touchaient « à l'essence même de la fédération, » tels

étaient les termes exprès, c'est-à-dire, la guerre, les alliances, les impôts et les droits de chacun des États, le vote devait être unanime. En résumé, l'Union était une confédération d'États indépendants agissant en commun suivant les conditions du traité qui les avait liés ensemble, et toute modification apportée aux termes du traité et toute mesure importante propre à affecter les intérêts généraux devaient recevoir l'approbation de tous et de chacun. La présidence des États changeait de semaine en semaine, le premier député de chaque province prenant, chacun à son tour, le fauteuil de la présidence. Le conseil d'État était composé de douze députés. La Hollande en envoyait trois, les autres un ou deux. Ce conseil était chargé d'exécuter les ordres des États généraux et le stathouder le présidait. Le grand pensionnaire était élu par les États de Hollande et du Friesland pour cinq ans, mais il était rééligible, et généralement il demeurait en place pendant toute sa vie. Il était le conseiller des États, spécialement dans les matières législatives, et c'était lui qui était chargé des négociations avec les puissances étrangères. Il était le gardien des registres (*records*) de la confédération. Les différentes provinces contribuaient aux charges générales dans des proportions fixes : la Hollande, cinquante-huit pour cent ; la Zélande, neuf ; Utrecht, cinq ; Friesland, onze ; Oberyssel, trois ; Groningen, cinq ; et Guelderland, cinq. La population de la Hollande est égale aux deux tiers des habitants de tout le pays, soit un million sur deux millions et demi.

Il y avait plus d'une différence matérielle dans les constitutions provinciales de chaque État ; mais sur les points les plus importants il régnait entre elles une ressemblance générale. De même que les États généraux représentaient par députation les diverses provinces, de même les États provinciaux représentaient les villes de chaque province. Les uns et les autres possédaient une assemblée représentative ; et partout le gouvernement des villes qui composaient l'État appartenait aux nobles et aux magistrats de ces villes. Les habitants des villes étaient divisés en corporations des arts et métiers avec doyens (*Deacons*) à la tête de chacune

d'elles. En général, chaque corporation habitait un quartier particulier de la ville, avec deux *Wykins* pour maintenir les armes en bon état; et, à la tête de toutes les corporations de chaque ville, il y avait un *Hoofdman* ou capitaine de la garde bourgeoise. Il y avait de fréquentes revues et de nombreux exercices. Le domaine de chaque ville s'étendait à quelque distance dans les campagnes environnantes, dont le restant était soumis aux nobles qui possédaient la basse justice et quelquefois aussi la haute juridiction, et se trouvaient exemptés de payer les impôts directs, mais non point de servir en personne ou de fournir des remplaçants. Comme à l'origine les provinces étaient soumises à la domination des comtes, les principaux de la noblesse formaient un conseil chargé d'assister le comte et de reviser les sentences judiciaires, excepté dans les villes dont les chartes interdisaient cet appel. En Hollande, il y avait deux assemblées : les nobles, ou l'ordre équestre, et l'ordre des villes, ou les bourgeois. Dix-huit grandes villes seulement envoyaient des députés à ces assemblées, parmi lesquelles Amsterdam, Dordrecht, Harlem, Drest, Leyden et Gouda. Avant 1545, on convoquait aussi quelques autres villes moins considérables. Quel que fût le nombre des députés envoyés par chaque ville, elle n'avait jamais qu'une voix. La Chambre des nobles formait une seule Assemblée. Le nombre des députés élus pour y siéger était, en général, de dix membres, mais l'ordre tout entier ne disposait que d'une voix. Les États étaient toujours convoqués pour une occasion spéciale et dans un but déterminé. Si quelque incident imprévu venait à surgir, il fallait tout ajourner, afin que les députés pussent recevoir des instructions toutes fraîches. Il en était de même si une ville quelconque n'était pas représentée, ou si le corps de la noblesse n'avait pas envoyé de députés.

Les principaux fonctionnaires de l'État étaient les magistrats chargés d'enregistrer les édits (*registers*) et le pensionnaire qui préparait les mesures à discuter et qui avait la garde des procès-verbaux (*records*). Il pouvait prendre part aux délibérations; il jouissait d'une grande influence, mais

il n'avait pas le droit de voter. Les nobles choisissaient toujours le même pensionnaire que les villes.

Dans quelques provinces, il y avait plus d'une assemblée d'État. C'est ainsi que le Friesland était divisé en trois districts qui avaient chacun des États. Ces districts se décomposaient eux-mêmes en bailliages au nombre de vingt-huit, lesquels envoyaient deux députés aux États, et chaque ville en envoyait également deux. Les députés des bailliages étaient généralement des nobles.

Le comte avait dans chaque province un conseil appelé le *Broedshappe* ou conseil des hommes sages, qui autrefois avait l'habitude de traiter les plus considérables affaires, mais qui, dans les temps plus récents, était surtout recruté parmi les petits fonctionnaires du comté. Dans quelques districts le choix des conseillers appartenait aux habitants jouissant d'une certaine notoriété appelée (*Rikdom* ou *Wealth*). Ainsi dans Hoorn, celui de ces districts qui était constitué de la façon la plus populaire, on avait le droit de voter quand on possédait deux cent cinquante nobles. La forme de l'élection était, en général, assez compliquée, et le scrutin secret en faisait partie. Dans quelques endroits le conseil était un corps fermé (*close body*). Tandis que Dordrecht avait le gouvernement le plus aristocratique, à Hoorn on avait donné la préférence aux institutions les plus populaires. Le conseil y était composé de quarante personnes qui étaient nommées à vie, et remplissaient au fur et à mesure les places qui venaient à vaquer dans leur propre corps. Le sénat se composait d'un bourgmestre (*Burgo-Master*), de neuf échevins (*sheriffs*) et de cinq conseillers (*Jads*).

Le trait principal de la vieille constitution hollandaise, c'était la « Délégation. » Chaque député des États généraux ou plutôt chaque commission, chaque groupe des députés des sept provinces, ne constituait pas une représentation envoyée pour traiter des intérêts de l'union tout entière, mais une délégation chargée de stipuler au nom de la province qui lui avait donné ses pouvoirs, une sorte d'agent ayant mission, suivant les instructions reçues de son mandataire, de consentir ou de repousser les propositions mises en

avant dans l'assemblée générale. Les choses se passaient exactement de même dans les assemblées provinciales. Chaque ville était par elle-même une communauté tellement indépendante qu'elle avait droit d'envoyer une ou plusieurs personnes pour porter au congrès l'expression de sa propre volonté, et non point pour y discuter avec les députés des autres villes les intérêts généraux de la province. Il en résultait qu'on ne pouvait prendre de décisions d'une importance générale, dans les États généraux, tant qu'une seule province refusait son assentiment, et, dans les états provinciaux, les mesures qui touchaient aux intérêts de la province entière ne pouvaient pas non plus être adoptées si une seule ville s'y opposait. *Le liberum veto* prévalait dans les Provinces-Unies, tout aussi bien que dans les diètes polonaises; son effet était seulement bien plus fâcheux dans les diètes polonaises parce que ce droit n'était pas exercé par des députés, mais par des personnes qui siégeaient pour leur propre compte, ce qui rendait nécessaire l'assentiment personnel de chaque individu. Mais le principe était également mauvais. Dans les deux cas, il s'agissait de délégation, et nullement de représentation.

En 1795, les intrigues et les armes de la France renversèrent le Stathouderat, et établirent la république batave. Au commencement de 1798, après nombre d'essais pour fonder un gouvernement sur le modèle de celui de la France, on confia le pouvoir exécutif à un directoire de cinq personnes, qui de concert avec un corps législatif composé de deux chambres gouvernait la république, et toute apparence de fédération fut entièrement détruite. Ce fut l'attachement passionné du peuple au système fédéral qui rendit extrêmement difficile l'établissement de la nouvelle constitution. Le système fédéral est particulièrement propre à gagner la faveur de la multitude irréfléchie, et celle de ses chefs égoïstes, car il a pour effet de donner une part considérable d'influence et de pouvoir aux différents pays dont se compose l'État, et d'assurer à chaque chef de parti une grande autorité personnelle dans l'administration générale des affaires. On peut toutefois affirmer en toute sécurité que

c'est un système politique tout à fait contraire aux vrais intérêts de la communauté, et d'ailleurs entièrement incompatible avec les plus simples principes de l'union sociale.

Il est toutefois inutile d'entrer dans le détail des articles de la constitution de 1798, puisqu'elle a seulement duré jusqu'au moment où la puissance de Napoléon se trouva suffisamment établie par les victoires de Marengo et de Hohenlinden, et par la paix conclue avec l'Allemagne qui suivit de près ces prodigieux événements. En 1801, Napoléon réussit à fonder une nouvelle forme de gouvernement, c'est-à-dire, nouvelle seulement dans ses détails, car elle reposait sur les mêmes bases que la constitution de 1798. Cependant ce ne fut pas sans quelques difficultés et sans quelques délais qu'il put l'imposer à la Hollande. Lorsqu'elle fut proposée par le Directoire exécutif, le Corps législatif la repoussa, une première fois à une faible majorité. A la suite d'un appel au peuple qui eut lieu à cette même époque, on recueillit 416 419 votes en faveur de la proposition, et 52 219 contre son adoption. Là-dessus le Directoire ferma les deux chambres, et proclama la constitution.

Le Pouvoir exécutif était concentré aux mains d'une régence composée de douze personnes, sur lesquelles l'ancien Directoire s'était réservé le droit d'en nommer lui-même sept, lesquelles devaient à leur tour désigner les cinq autres. Chaque année un des douze membres sortait du conseil de régence; pour le remplacer, les départements ou provinces choisissaient tour à tour quatre personnes parmi lesquelles les régents en choisissaient deux, et sur ces deux le Corps législatif en choisissait un à son tour. Les régents disposaient des armées de terre et de mer, et nommaient leurs commandants, mais aucun d'eux ne pouvait exercer lui-même le commandement en chef. Ils avaient la conduite de toutes les négociations, et la nomination des ambassadeurs, mais ils ne pouvaient déclarer la guerre sans le consentement du Corps législatif. Ils choisissaient les ministres; quant aux autres fonctionnaires, ils devaient les prendre sur une liste de candidats fournie par les départements, les

régents ayant toutefois le droit de demander des listes nouvelles, s'ils ne voulaient pas de tous les noms portés sur la première liste qui leur était présentée. Les différents départements de l'administration nommaient les employés inférieurs. Les régents avaient seuls le droit de proposer des lois au Corps législatif. Pour être régent il fallait être âgé de trente-cinq ans, le traitement de chacun d'eux était de mille liv. st. par an. Chacun présidait à tour de rôle pendant trois mois.

Le Corps législatif se composait de trente-cinq membres; les trente-cinq premiers députés étant nommés par le gouvernement, un tiers d'entre eux devait sortir tous les ans. Pour être député il fallait être âgé de trente ans, être né citoyen hollandais, et avoir demeuré au moins six ans dans le pays. C'étaient les assemblées primaires qui faisaient les élections. Pour être citoyen actif ayant droit de voter, il fallait avoir atteint l'âge de vingt et un ans, résider depuis un an dans le pays si l'on y était né, ou depuis six ans si l'on était étranger; il était en outre nécessaire de savoir lire et écrire, et de posséder une certaine somme de propriété d'ailleurs peu considérable. La législative se réunissait d'elle-même trois fois par an, et tenait des sessions extraordinaires quand elle était convoquée par les régents. Aucune taxe ne pouvait être levée sans la sanction directe de la législature. Mais la constitution contenait une clause singulière empruntée à celle de la France : la discussion des mesures législatives qui lui étaient présentées n'avait pas lieu dans le corps entier du Corps législatif, mais au sein d'un comité de douze membres choisis à chaque session par leurs collègues. Le corps entier votait alors sur le rapport de son comité, mais sans débats.

L'administration était confiée à un certain nombre de conseils, sous l'autorité des régents. C'est ainsi qu'il y avait un conseil du commerce, puis un conseil de neuf membres pour les affaires des Indes orientales, et un autre de cinq pour les possessions occidentales de la république dans l'Inde. Le conseil de la marine était composé de sept membres. Ces quatre conseils étaient nommés par les régents.

La Chambre des comptes se composait de neuf membres désignés par le Corps législatif.

La cour souveraine pour toute la république était composée de neuf membres (nombre favori des Hollandais) dont les uns étaient choisis par le Corps législatif et les autres par les régents. Les membres de ce tribunal étaient nommés à vie. Sa juridiction propre s'appliquait aux poursuites dirigées contre les membres de la législature, ou contre le gouvernement, et à toutes les affaires dans lesquelles l'État était mis en cause. La juridiction d'appel s'étendait sur les décisions de tous les tribunaux inférieurs, dont il pouvait, comme cour de cassation, reviser les sentences pour erreur dans l'application des lois. Il avait aussi une juridiction générale d'appel sur toutes les cours de justice. Quoique ce tribunal fût considéré comme souverain, il y avait encore une sorte d'appel, ou quelque chose entre l'appel et la révision (*re-hearing*), à quoi les parties pouvaient encore avoir recours après qu'il avait prononcé ses jugements. En pareil cas, on lui adjoignait des magistrats choisis dans les cours départementales et qui siégeaient avec les membres de la haute cour.

Le procureur général, et les procureurs des diverses cours des départements étaient choisis par les régents sur une triple liste séparément dressée par la cour souveraine, et par les cours départementales. Outre ces fonctionnaires, il y avait, attachés à la cour souveraine, trois syndics, docteurs en droit qui étaient nommés par le Corps législatif sur une triple liste dressée par la cour souveraine elle-même. La charge des syndics consistait à veiller sur la constitution telle qu'elle avait été établie par la loi, à recevoir les plaintes relatives aux violations dont elle aurait pu être l'objet, et à mettre les charges produites en cours d'investigation (*to put the charge in a course of investigation*).

En 1805, Napoléon opéra un grand changement dans la constitution, tout en maintenant ses clauses principales. La régence fut abolie; et la puissance exécutive fut remise aux mains d'un grand pensionnaire élu pour cinq ans par le Corps législatif, lequel reçut en même temps le droit de

nommer le conseil d'État, de choisir tous les fonctionnaires publics, excepté les magistrats des tribunaux, mais ne devait exercer lui-même aucun pouvoir législatif ou judiciaire. La législature fut réduite à dix-neuf membres, choisis par les huit provinces ou départements, la Hollande en nommant sept, Utrecht et la Zélande, chacun un, et les autres départements, chacun deux. L'administration de chaque département envoyait quatre noms pour chaque vacance; le pensionnaire les réduisait à deux, sur lesquels finalement l'administration en choisissait un pour député.

Cette constitution n'avait pas évidemment d'autre but que d'acheminer la Hollande à devenir bientôt un royaume, ce qui fut, en effet, réalisé l'année suivante. En dehors de la formalité qui consistait à mettre un roi héréditaire à la place d'un grand pensionnaire électif, il n'y eut pas d'autre changement que l'augmentation du nombre des députés au Corps législatif qui fut porté à trente-huit. La Hollande en nommait dix-sept, les autres départements deux ou quatre et quelques-uns cinq. Ces députés étaient choisis pour cinq ans et recevaient un traitement annuel de trois cents livres sterling.

En 1810, Louis-Napoléon abdiqua, et le royaume de Hollande fut réuni à l'empire français. En 1814, il en fut séparé, et l'on établit sa constitution actuelle. Tous les Pays-Bas, aussi bien les sept provinces unies que les anciennes possessions autrichiennes, furent constitués en une monarchie, appelée le royaume des Pays-Bas, et l'on mit à la tête de ce nouvel État la famille d'Orange. La révolution de 1830 à Bruxelles, causée en apparence par la contagion de celle qui avait éclaté en même temps en France, amena la séparation des provinces hollandaises, et forma ainsi deux royaumes, dont l'un demeura sous le sceptre de la famille d'Orange, et l'autre fut, en 1831, confié au prince Léopold. La constitution de chacun de ces royaumes est restée séparément la même que celle dont ils jouissaient en commun, sauf, bien entendu, que le Corps législatif ayant été divisé en deux, les membres de cette assemblée furent moins nombreux dans les deux pays. Nous n'avons donc qu'à examiner ce

qu'était la constitution établie en 1815, et cette tâche est aisée, car elle est en substance à peu près semblable à la nôtre. Nous aurons à indiquer seulement sur quels points particuliers elle s'en distingue.

Il y a quelque différence dans le règlement des conditions de transmission de la couronne, et dans les précautions prises en cas d'incapacité du souverain.

1° Les femmes n'y sont pas, comme en France, exclues du trône; elles n'y jouissent pas non plus, comme en Angleterre, du plein droit de succession à défaut d'héritiers mâles directs; quand le souverain dernier décédé n'a pas laissé de descendants mâles, ses frères lui succèdent à l'exclusion de ses filles, et chaque frère devient par lui-même le chef d'une nouvelle lignée royale; mais si les frères n'ont eux-mêmes que des filles pour héritières, il ne semble pas qu'on ait prévu à qui passerait la succession, et si elle devait revenir soit à la fille du dernier ayant droit, ou bien aux filles laissées de côté de la dernière personne morte sans postérité mâle.

2° Le droit de succession est limité à un certain nombre d'autres familles désignées pour le cas d'extinction de la maison d'Orange, toutes familles alliées collatéralement à cette maison. Mais dans le cas où toutes ces familles viendraient elles-mêmes à s'éteindre, la législature doit siéger en qualité d'États généraux, les deux chambres se réunissant et agissant comme si elles n'en formaient qu'une, et la chambre basse ou seconde chambre, comme on l'appelle, est appelée à doubler le nombre de ses membres. Le roi est autorisé à présenter alors une nouvelle loi de succession. S'il meurt sans en avoir fait la proposition, c'est à l'assemblée, composée comme nous venons de le dire, à pourvoir à la succession.

3° Il est interdit au souverain de porter aucune autre couronne étrangère quelle qu'elle soit.

4° La reine régnante ne peut contracter mariage sans le consentement de la législature. Si elle se passe de ce consentement, elle est censée avoir abdiqué; et si, avant d'être appelée au trône, elle a contracté mariage sans avoir

obtenu ce consentement, elle est privée de son droit d'héritage.

5° La loi règle le revenu de la famille royale. Le roi jouit d'un revenu annuel de 240 000 liv. sterl., la reine douairière de 15 000 liv. sterl., le prince héritier de 10 000, et de 20 000, s'il est marié.

6° La majorité légale est fixée pour le souverain à l'âge de dix-huit ans, et la tutelle ou régence est réglée d'avance par le roi avec le consentement des États réunis dans une seule chambre, comme pour le cas de l'extinction de la famille régnante. S'il n'a pas été pourvu d'avance à la régence, ce sont alors les États qui en décident. Mais si l'héritier le plus proche de la couronne a plus de dix-huit ans, c'est lui qui a seul le droit d'être régent. Pendant la durée de la vacance, le conseil d'État prend possession du pouvoir exécutif, et c'est lui qui convoque les États généraux pour aviser suivant les circonstances.

Il faut convenir que cette constitution pourvoit beaucoup plus sagement et beaucoup plus sûrement que ne fait la nôtre aux défaillances possibles de l'autorité royale. Une loi préventive est toujours bien meilleure en pareil cas, qu'une mesure adoptée sous la pression des événements, et cela est particulièrement vrai quand il s'agit de nommer un régent. En fait, la constitution anglaise ouvre la porte à tous les périls attachés à la monarchie élective, quand se présente le cas de l'incapacité reconnue du souverain.

Les prérogatives de la couronne sont en plusieurs points plus considérables que chez nous.

1° Toutes les colonies et toutes les possessions étrangères sont sous le gouvernement direct du souverain. Il n'y a aucune différence établie entre les contrées qui pourraient être conquises, et celles déjà placées sous l'autorité nationale. Pour les unes comme pour les autres, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont entièrement remis aux mains du souverain.

2° Le roi fixe le traitement et les émoluments de tous les fonctionnaires publics, même ceux des juges. Mais il ne peut diminuer le traitement des juges pendant leur vie.

3° Pendant l'intervalle des législatures, le roi, sur l'avis du conseil, et après avoir consulté la cour suprême, peut, suivant l'urgence des cas, accorder à des individus la faculté de se dispenser de l'exécution des lois; mais aussitôt la réunion des chambres, il doit leur rendre compte de l'usage qu'il a fait de sa prérogative.

D'un autre côté, cette prérogative rencontre trois restrictions inconnues chez nous.

1° Le roi ne peut accorder de pardons à des condamnés qu'après avoir consulté la cour suprême de justice.

2° Tous les traités pour cession ou échange de territoire doivent être ratifiés par la législature avant d'être validés. On peut remarquer qu'en Angleterre de telles cessions ou échanges, s'il s'agissait de territoires situés en Europe, ne seraient probablement considérés comme valides qu'à la condition d'avoir été préalablement confirmés par le parlement. Mais le cas ne s'en est jamais présenté dans les temps modernes et depuis que notre constitution a revêtu une forme régulière.

3° Le nombre des membres du conseil d'État est fixe. Il ne peut être composé de plus de vingt-quatre personnes sans compter les princes du sang; et le prince héritier en fait de droit partie aussitôt que son âge le lui permet. Cette limite de nombre n'atteint toutefois que les conseillers payés. Le roi peut nommer autant de conseillers extraordinaires qu'il lui plaît, de sorte que sur ce point la différence entre les deux systèmes est plus nominale que réelle.

Le Corps législatif se compose de deux chambres, l'une de cent dix députés, l'autre de quarante membres au moins, mais qui peuvent être portés à un plus grand nombre par la couronne. Les députés sont élus par les États des provinces, qui, en 1830, avant la séparation, étaient au nombre de dix-huit. La Hollande en nommait vingt-deux, les deux Brabants sept et huit alternativement, les deux Flandres dix et huit, le Hainaut huit, les autres États quelques-uns quatre, quelques-uns cinq, excepté la Zélande qui en nommait trois, et Drenthe qui en nommait seulement un seul. La chambre des députés s'appelait la seconde cham-

bre, l'autre s'appelait la première chambre. La seconde chambre se renouvelait annuellement par la retraite d'un tiers de ses membres, mais les membres sortants étaient indéfiniment rééligibles. On ne pouvait envoyer à cette chambre aucun officier militaire au-dessous du rang de major. A chaque session, le roi nommait le président sur une liste de trois noms présentée par la chambre elle-même. Ses membres recevaient, sur le pied de deux cent cinquante livres sterling par an, des indemnités mensuelles d'installation, mais seulement pendant la durée des sessions. Leurs frais de voyage leur étaient aussi payés. Il fallait avoir trente ans pour être député.

Les membres de la première chambre sont nommés par le roi et à vie seulement. Ils doivent être âgés d'au moins quarante ans. Ils ont un traitement annuel de trois cents livres sterling, et le roi nomme leur président à chaque session.

Les ministres ont le droit de siéger dans les deux chambres, mais ils ne peuvent prendre part au vote à moins d'en faire partie. Les deux chambres doivent se réunir une fois par an, et le roi ne peut les proroger ou les dissoudre qu'après qu'elles ont siégé pendant au moins trente jours. Il peut convoquer des sessions extraordinaires. Avant la séparation, les sessions se tenaient alternativement à la Haye et à Bruxelles. Dans les deux chambres, les votes ont lieu au scrutin secret, seulement quand il s'agit d'élections à faire. Il suffit de la majorité simple des votes exprimés. Les propositions de loi sont envoyées à la seconde chambre par le roi, mais cette chambre peut s'adresser au roi, si la première chambre lui prête son concours, pour demander au roi de présenter certaines mesures législatives; mais la première chambre ne peut jamais prendre l'initiative d'une pareille démarche. Le consentement des deux chambres est nécessaire pour donner le caractère de loi à toutes propositions émanées du souverain; il y faut en outre le consentement final du roi quoique ce soit lui qui ait au début mis en avant la proposition de loi.

Les États provinciaux sont composés de trois ordres, le corps des nobles ou l'ordre équestre, les représentants des

villes, et les représentants des campagnes. Le nombre des membres et celui des électeurs sont fixés par la couronne sur le rapport d'une commission. La chambre des nobles est composée de membres nommés par le roi. Le droit de voter dans les villes dépend de la constitution qui régit chacune d'elles. Les États des provinces doivent se réunir au moins une fois par an et le roi peut convoquer des sessions extraordinaires. Les États des provinces élisent les membres de la seconde chambre des États généraux. Ces États provinciaux sont élus par les corps municipaux qui sont constitués dans les villes et dans les districts ruraux, et qui sont eux-mêmes élus par le suffrage populaire dans des assemblées qui se réunissent périodiquement. L'administration locale relève des États provinciaux, mais on ne peut imposer des taxes locales sans le consentement du roi.

La cour suprême ou Haute cour de justice est composée de membres nommés par le roi sur une triple liste présentée à chaque vacance par la seconde chambre. Le roi nomme un de ses membres pour être président. Il nomme aussi le procureur général de la cour. Toutes les accusations politiques, toutes les causes nationales, toutes celles dans lesquelles le roi ou la famille royale sont intéressés, doivent venir en première instance devant la première cour suprême. Elle a aussi une juridiction d'appel sur tous les tribunaux inférieurs. Les magistrats de ces tribunaux sont nommés par le roi sur une triple liste présentée par les États provinciaux. C'est aussi le souverain qui choisit leur président et le procureur public attachés à chacun. Les places de juges et de procureurs sont à vie.

Tout changement à la constitution doit d'abord être proposé aux États provinciaux, qui doublent alors le nombre ordinaire des membres de la seconde chambre. La présence des deux tiers des membres nommés et les trois quarts des voix des membres présents sont nécessaires pour l'adoption des changements proposés. On ne peut d'ailleurs apporter aucun changement à la constitution et à l'ordre de la succession pendant les régences.

Les seules modifications matérielles apportées à cette

constitution, depuis la séparation de 1830, sont celles qui ont été rendues nécessaires par le nombre de membres dont les deux chambres se composent, et qui est de cinquante et un dans les Pays-Bas pour la première chambre, tous nobles à l'exception de neuf, et de cent deux pour la seconde chambre¹; en Hollande, il est de trente à quarante pour la première chambre et de cinquante-huit pour la seconde. Un autre changement consiste dans l'abolition de la faculté qu'avait le roi de suspendre la loi, ou de dispenser momentanément de son exécution. La couronne n'a pas le pouvoir de dissoudre les Chambres, mais elle peut ouvrir des sessions extraordinaires; elle peut toujours les ajourner ou les proroger, quand elles ont duré plus de vingt jours. Les pairs sont nommés à vie. Les cours de justice sont tenues de considérer comme non avenue toute ordonnance royale qui serait contraire à la loi commune. La responsabilité ministérielle a été complètement établie dans les deux pays, et tout acte émanant du roi doit être signé par une personne responsable.

Les points sur lesquels ces deux constitutions diffèrent de la nôtre ne sont pas nombreux et, sauf ce qui regarde la non hérédité de la pairie, d'assez peu d'importance. Les modifications relatives à la régence sont évidentes, mais elles constituent une notable amélioration. La constitution de la première chambre, ou chambre haute, est à tous les points de vue fort défectueuse; et comme dans ces deux pays on trouve beaucoup plus qu'en France les éléments d'une véritable aristocratie, c'est là un sérieux défaut introduit sans aucune nécessité. En résumé, ce sont bien là les formes d'un gouvernement essentiellement mixte, et celles d'une monarchie strictement limitée. Il n'y a de domination absolue ni pour le principe monarchique, ni pour le principe démocratique. Ces constitutions sont moins parfaites que la nôtre, uniquement parce qu'elles n'ont point su faire aux intérêts aristocratiques la part qui leur était due:

1. Le nombre des représentants est de 1 pour 40 000 habitants.

CHAPITRE XXXV.

GOUVERNEMENT DE LA SUISSE.

Quoique nous ayons déjà traité de la constitution des cantons aristocratiques et donné un aperçu général de la constitution démocratique de la Suisse, il nous semble opportun, même au prix de quelque répétition, de revenir sur ce sujet, et de clore cet ouvrage en traçant le tableau de l'ensemble de la confédération Helvétique.

Quand la Suisse fut séparée de l'ancienne Gaule, elle tomba successivement sous la domination des Francs et des Burgondes. Réuni au grand empire de Charlemagne, ce territoire pauvre et montagneux changea fréquemment de maîtres lors du partage entre ses successeurs; et n'ayant pas de forces assez puissantes pour défendre son indépendance, il devint successivement la proie des partis qui tour à tour l'emportèrent dans les divers conflits suscités pendant des siècles au sein de l'Europe occidentale. La tyrannie féodale de ses barons obligea de bonne heure le peuple de l'Helvétie à recourir à une protection étrangère, et ils la rencontrèrent dans la maison d'Hapsbourg, élevée plus tard au trône du duché d'Autriche, et souvent revêtue de la dignité impériale d'Allemagne. A l'origine, un ou deux cantons, et plus tard la totalité des cantons se trouva ainsi placée sous la protection autrichienne, et vers la fin du treizième siècle ils furent les uns et les autres incorporés à l'empire. En 1300, Albert de Hapsbourg ayant essayé de les réduire sous le joug le plus absolu, ils résisterent, et après une lutte glorieuse ils gagnèrent leur entière indépendance par la fameuse bataille de Morgarten, livrée en 1315. La fondation de la confédération fut principalement menée à bien par

les cantons de Schwitz, d'Uri et d'Unterwald, appelés les *Walden stetten*, ou cantons forestiers, qui ne voulurent plus dès lors reconnaître d'autre protecteur que la ligue germanique. Cette confédération obligeait ses membres à faire cause commune contre toute attaque du dehors, à ne former d'alliances que d'un commun accord, à ne reconnaître aucune magistrature étrangère, à ne point admettre comme juges dans le pays des personnes qui auraient acheté leur charge, à régler toute contestation qui surviendrait entre eux par voie d'arbitrage ; les confédérés s'engageaient à prêter au besoin main forte aux sentences prononcées, et à ne pas donner asile sur leur territoire aux fugitifs d'un autre canton. La constitution de chaque canton était purement démocratique. Le pouvoir souverain appartenait au peuple pris en masse ; pour avoir le droit de voter, il suffisait d'être âgé de quatorze ans, dans le canton d'Uri, et de quinze ans dans les cantons de Schwitz et d'Unterwald ; et quoique l'on élût des députés pour représenter le peuple au conseil de régence, et quoique l'on nommât également un *land-ammann* ou magistrat en chef, le pouvoir souverain n'en était pas moins exercé par une diète annuelle ou assemblée générale tenue en plaine, et par des diètes extraordinaires convoquées suivant que les circonstances le demandaient. Le *land-ammann* était responsable vis-à-vis de ces diètes.

La constitution de Lucerne était aussi, à l'origine, une pure démocratie sous un lord féodal, l'abbé de Saint-Gall. Mais lorsque ce canton se plaça sous la protection de l'Autriche, il devint aristocratique. En 1331, il entra dans la confédération comme fit Zurich en 1351, lorsque la diète générale fut établie, mais seulement à titre de réunion fortuite des députés, ou envoyés des cinq cantons pour discuter des affaires très-considérables et d'un intérêt général. Peu de temps après, Zug et Glaris se joignirent à la ligue, puis enfin Berne, et c'est ainsi que fut alors formée la confédération des anciens huit cantons.

Le gouvernement de Zug et de Glaris était démocratique comme celui des Wald-Stetten ou des trois cantons fores

tiers. Berne avait un gouvernement de forme plus aristocratique, ayant deux conseils, l'un de deux cent membres, l'autre de vingt-six, et deux magistrats en chef appelés *consuls* ou *bourgmestres*, comme cela était d'usage dans tous les gouvernements aristocratiques, tandis que dans les démocraties on les appelait *lammans* ou *land-ammans*, et dans les gouvernements mixtes *avoyers*. Lucerne était aristocratique comme Berne, ses conseils étant respectivement composés de cent et de quatre-vingts membres. A Berne comme à Lucerne, le grand conseil s'occupait des affaires du canton, et le petit conseil des affaires de la ville ou capitale. A Berne, l'avoyer et seize notables choisis en nombre égal parmi les quatre quartiers de la ville remplissaient les vacances dans les conseils. L'avoyer lui-même était nommé pour deux ans. A Lucerne, il ne gardait sa place que pendant un an. Il y avait, entre les gouvernements des deux cantons, cette différence essentielle, qu'à Lucerne, le conseil administrait la justice pour toutes les campagnes du bailliage aussi bien que pour la ville elle-même, tandis qu'à Berne chaque bailliage avait son tribunal particulier, avec appel au conseil de la cité.

A Zurich, le gouvernement avait aussi la forme aristocratique, car il y avait deux classes, les notables et les roturiers, ou le commun peuple. Les nobles formaient une tribu, et les roturiers douze tribus ou compagnies entre lesquelles se partageaient les différentes branches de commerce. Chaque tribu élisait douze membres du grand et trois membres du petit conseil; les nobles élisaient dix-huit membres pour le grand conseil, et six pour le petit. Les magistrats étaient deux consuls ou bourgmestres choisis par le grand conseil.

En 1481, Fribourg et Soleure furent admis dans la ligue, et par la convention de Stanz, un pacte fédéral fut établi pour toute la confédération. En 1501, Bâle et Schaffouse entrèrent dans la ligue ainsi qu'Appenzell en 1513. En 1499, après une longue guerre avec l'empereur Maximilien, toute la Suisse secoua le joug de la dépendance impériale, et ce fut la dernière lutte qu'elle engagea pour sa liberté natio-

nale. Le gouvernement de Fribourg et de Soleure était d'un genre mixte, quelque chose entre la forme aristocratique et la forme démocratique. Dans la ville de Fribourg il y avait quatre quartiers qui élisaient deux conseils, l'un de deux cents, l'autre de vingt-quatre membres. Le peuple nommait l'avoyer ou magistrat en chef qui occupait cette place pendant deux ans. A Bâle et à Schaffouse le gouvernement était aristocratique, car il y avait un ordre de la noblesse distinct de la classe des roturiers ou commun peuple. A Bâle, il y avait quinze tribus, à Schaffouse onze. Dans l'Appenzell tous les habitants jouissaient des mêmes droits politiques, sans distinction entre les gens de la ville ou ceux de la campagne, et le gouvernement était une pure démocratie, comme celle des *Wald-Stetten*.

Les trois fondements sur lesquels reposait l'union fédérale et constitutionnelle furent : le traité de Zempach en 1393, lequel réglait les contingents et la discipline militaire des cantons ; la convention ou le convenant de Stanz en 1481, qui réglementait d'une façon générale les obligations de la ligue ; et la paix d'Arau en 1712, qui mit fin aux querelles entre catholiques et protestants. Les huit cantons primitifs jouissaient de privilèges beaucoup plus considérables que les cinq autres qui étaient entrés plus tard dans la Ligue. Ces derniers ne pouvaient faire la guerre sans le consentement des premiers, qui pouvaient, au contraire, requérir l'assistance des cinq autres en cas de guerre, sans même être tenus d'entrer avec eux dans aucune espèce d'explication. Outre les Diètes générales, il pouvait y avoir réunion de Diètes particulières, comme par exemple, celles des huit cantons primitifs, aussi bien que des Diètes séparées de cantons protestants et de cantons catholiques. Les Diètes protestantes s'intitulaient *Conférences évangéliques*, et les Diètes catholiques *Golden alliances*. La république fédérale suisse se composait de treize cantons qui en étaient membres, mais il y avait de considérables étendues de territoires qui étaient la propriété de la confédération à titre d'appendices, et ces districts n'en-

voyaient pas de députés à la Diète et n'étaient point considérés comme des États de la Ligue.

Ces cantons alliés étaient ou bien des confédérés comme les Grisons, le Valais, Genève et Bâle, ou bien des associés comme Saint-Gall, Brienne, Mulhouse, ou bien des sujets (*Subject-Bailliages*) comme Turgau et le Tessin. La population des cantons de la première classe formait à peu près le neuvième de la population des treize cantons de la Suisse; la population de la seconde classe en formait la moitié, et celle de la troisième, environ un tiers; de manière que réunies ensemble, elles égalaient en nombre la ligue des treize cantons. Les Grisons avaient même, depuis la moitié du quinzième siècle, constitué une fédération qui leur était propre, et une Diète à part. La Diète se composait de soixante-trois députés et de trois chefs. Les députés étaient nommés par trois corps (*Subordinates*), qui composaient la Ligue, c'est-à-dire, par la Ligue grise (*the Grey league*), qui était une ancienne confédération, et qui nommait vingt-sept députés, par la Ligue de la maison de Dieu (*God's House*), qui en nommait vingt-deux, et par les dix juridictions (*the ten Juridictions*), qui en nommaient quatorze. Les députés envoyés à cette Diète étaient obligés de se conformer aux instructions de leurs commettants; mais toutes les fois que la teneur de ces instructions était douteuse (et souvent leur obscurité était prudemment intentionnelle, afin de laisser quelque libre arbitre aux députés), c'était alors à la majorité à déterminer leur véritable sens. Le pouvoir exécutif était confié au congrès composé de douze membres, c'est-à-dire, de trois députés de chacune des ligues et de trois chefs. Le *Landrecht*, ou magistrat en chef, était choisi par les députés sur trois candidats dont l'empereur d'Allemagne en désignait un, l'abbé de Desunts un autre, et le *Cau* (quelquefois appelé le comte de Saxe) nommait le troisième; ce dernier personnage, souvent un paysan, était nommé chaque année pour remplir cette charge presque nominale; le droit de vote était universel, car il appartenait à tous les habitants mâles du pays, et l'âge dans quelques cantons était de quatorze ans. La corruption qui do-

minait dans cette confédération des Grisons est connue pour avoir été profonde et générale même depuis le traité de Milan en 1639; l'influence de l'Autriche était prépondérante dans les affaires de ce pays.

La Diète générale de la ligue helvétique était habituellement convoquée par le canton de Zurich, qui indiquait à la fois le moment et le lieu de la réunion. Mais si un autre canton le jugeait opportun, il pouvait sommer Zurich de convoquer la Diète; il avait même le droit de la convoquer lui-même en cas d'urgence. Aux Diètes spéciales convoquées pour des objets particuliers, il n'y avait que les seuls cantons dont les intérêts étaient en jeu qui eussent le droit d'envoyer des députés. Dans toutes les Diètes les votes étaient pris par canton, et la question était résolue par la majorité desdits cantons, et non par le nombre relatif des députés qui pouvaient être présents à la Diète, car chaque canton était libre d'envoyer autant de représentants que cela pouvait lui convenir.

En 1798, les armées françaises, sous le Directoire, pénétrèrent sur le territoire suisse, et imposèrent au peuple helvétique une nouvelle constitution copiée sur le modèle de celle qui existait alors en France. Il y avait un directoire exécutif, avec un corps législatif, et tout cela fut intitulé : « La République helvétique, une et indivisible. » Cette constitution resta en vigueur jusqu'en 1803, époque à laquelle, après de grandes discussions avec les députés suisses, discussions qui durèrent pendant de longs mois, et qui donnèrent lieu à un examen approfondi des intérêts et des sentiments, Napoléon prit le parti de créer un nouveau gouvernement fédéral; cette création n'est pas l'une des œuvres les moins remarquables de cet homme extraordinaire dont le génie, également supérieur dans ce qui tenait aux principes généraux, ou bien au simple détail des choses, a présidé à cet immense travail de la confection des codes français. On ne saurait nier que Napoléon mit un grand soin à s'informer des circonstances locales de chaque canton, et qu'en somme l'ancienne constitution fut à peu près maintenue partout où elle avait jeté de profondes racines dans l'affection

du peuple. Ainsi, tandis que nous trouvons, dans les cantons aristocratiques, des traces évidentes de l'ancien régime patricien, quoiqu'on se soit gardé de conserver les mesures oppressives naguère appliquées aux villes, et les odieuses distinctions qui soumettaient les habitants des villes aux bourgeois (*Burghers*), nous voyons que dans les cantons démocratiques, comme par exemple les Wald-Stetten, on a gardé dans une large proportion les anciennes formes du gouvernement républicain, et le pouvoir souverain est tout entier remis aux mains du peuple, sans tenir compte toutefois de l'absurde clause qui permettait jadis aux enfants de quinze et même de quatorze ans de voter dans toutes les assemblées législatives. Il est vrai que cette constitution cessa de régir le corps helvétique après la chute de Napoléon ; cependant, elle offre un sérieux sujet de réflexion aux observateurs politiques, et ses principes ont laissé une empreinte tellement profonde sur le système actuellement en vigueur qu'il n'est pas sans à propos d'en indiquer ici les traits les plus saillants.

Tous les membres de l'ancienne fédération, ainsi que leurs dépendances, *appendages*, ou cantons sujets, des Grisons, Vaud, Saint-Gall, Argau, le Tessin, Turgau et les treize cantons, formaient le nouveau corps fédéral composé de dix-neuf cantons, tous indépendants les uns des autres en ce qui regardait leur gouvernement et leur administration intérieure, mais tous liés entre eux par des rapports conformes au système d'une véritable et parfaite union fédérale. Le chiffre des impôts et des hommes que chaque canton devait fournir était régulièrement fixé. Ainsi, sur 15 206 hommes, Berne devait en fournir 2292 ; Zurich, 1929 ; Vaud, 1482 ; Saint-Gall, 1315 ; et ainsi de suite, jusqu'à Uri, dont le contingent était seulement de 118 hommes. Ainsi, sur une taxe se montant à 490 507 francs, Berne devait contribuer pour 91 695 ; Zurich, 77 163 ; Vaud, 59 273 ; Saint-Gall, 39 451, jusqu'à Uri, dont la quote-part s'élevait seulement à 1184 francs. On voit quelle inégalité il y avait entre les cantons. Quatre d'entre eux, sur les dix-neuf, fournissaient à eux seuls autant d'hommes et

plus d'argent que les quinze autres. En réalité, Berne seul fournissait plus d'hommes que huit des autres petits cantons, et plus d'argent que dix d'entre eux pris ensemble. Mais c'est précisément le triomphe du système fédéral d'unir en un même corps, avec des droits égaux, des États d'une étendue aussi différente, et de garantir aussi bien les droits d'un petit canton comme Uri avec ses treize mille habitants, son contingent de 120 hommes, et ses contributions de 45 liv. st.. que ceux d'une population trente fois plus considérable et dont les contributions en sont huit fois plus élevées. A coup sûr, l'injustice et la fausse politique qui consentiraient à donner le même droit de vote aux petits et aux grands États, et à mettre ainsi sur le même pied l'importance d'un chétif village et celle d'une grande cité, sont également manifestes ; c'est pourquoi la constitution que nous sommes en train d'examiner avait, en quelque sorte, réparé cette imperfection. La totalité des votes à compter n'était pas de dix-neuf, mais de vingt-cinq, et les six plus grands États avaient deux votes, les autres treize n'en ayant qu'un. Cela n'empêchait pas qu'il n'y eût encore entre eux une grande disproportion, et un canton comme Fribourg ne possédait qu'une voix, à l'égal de Uri, qui payait dix-sept fois moins de contributions, et comptait sept fois moins d'habitants.

Quoique chaque canton eût le gouvernement de ses propres affaires, aucun d'eux ne pouvait maintenir plus de 200 hommes sur pied ; il leur était interdit de faire des alliances soit entre eux, soit avec des puissances étrangères, et de conférer des privilèges exclusifs soit à des familles, soit à des individus. Ils étaient tous soumis à l'autorité de la Diète, de sorte que le pouvoir exécutif ou la législature de chaque canton pouvait être mis en accusation et condamné par une haute cour de justice composée des présidents des cours criminelles des autres cantons pour violation des décrets de la Diète.

Les six grands cantons, Berne, Zurich, Lucerne, Soleure, Fribourg et Bâle, étaient tour à tour et chaque année désignés comme canton directeur, et le magistrat en chef, ou l'envoyé du canton directeur, était le *Land-Amman*

de la Suisse, pendant le cours de la même année. Il avait la conduite de toutes les négociations, et représentait la République vis-à-vis des puissances étrangères, informant la diète au moment de sa réunion, de la situation des affaires étrangères. Il était aussi chargé de réprimer les révoltes qui pouvaient éclater dans les cantons, mais il ne devait le faire que sur la demande des conseils de ces cantons. En cas de conflit entre deux cantons pendant les vacances de la Diète, il avait le choix, soit de nommer des arbitres pour arranger l'affaire, soit de l'ajourner jusqu'à la réunion de la Diète.

La Diète était composée des députés de chaque canton, chacun d'eux en envoyant un avec un ou deux conseillers pour le remplacer en cas d'absence ou de maladie. Tous les députés étaient tenus de se conformer aux instructions de leurs commettants. Le *Land-Amman* était le député du canton directeur et président de la Diète. La Diète se réunissait en juin et ne siégeait pas plus d'un mois, mais on pouvait convoquer des Diètes extraordinaires, soit sur la demande d'une puissance voisine, soit sur celle d'un canton, quand le grand conseil du canton directeur y avait donné son assentiment, ou bien encore quand cela était demandé, soit par le grand conseil ou l'Assemblée générale de quatre autres cantons, soit par le Land-Amman de la Suisse.

La Diète déclarait la guerre, faisait la paix et les alliances, moyennant le concours des trois quarts de ses membres. Nous avons déjà dit quelle était la manière de voter, et il en résultait que cinq cantons n'ayant qu'un treizième de la population totale, ne payant qu'un vingtième des contributions, et ne fournissant que le dix-septième des troupes de la fédération, pouvaient empêcher la conclusion de la paix ou la signature d'un traité contre le vœu unanime de tout le reste de l'Union helvétique. Cela eût été un peu plus, mais pas beaucoup plus absurde, si l'on eût exigé cette majorité des trois quarts, non par canton, mais par vote compté double ou simple dans la Diète. Supposez que chez nous, le West-Riding du Yorkshire, ou les comtés de Surrey et de Sussex eussent le droit de mettre obstacle aux plus importantes mesures de la législature, notre constitution offrirait

alors la même anomalie qui provenait du système fédéral de la Suisse, et du danger additionnel qu'il y a toujours à requérir plus de la majorité absolue des voix pour résoudre une question.

La Diète avait seule aussi le droit de nommer les commandants en chef des troupes, et les ambassadeurs désignés pour des missions extraordinaires. Dans les conflits entre divers cantons, si l'arbitrage ne suffisait pas à les arranger, la Diète se formait en syndicat, syndicat dans lequel chaque député avait une voix égale et n'était pas tenu de suivre les instructions de ses commettants. La Diète seule pouvait donner la permission de recruter des soldats dans un canton pour une puissance étrangère. D'ailleurs l'enrôlement pour les pays étrangers avait depuis longtemps cessé en Suisse dans presque tous les cantons. Avant la Révolution 15 000 Suisses étaient au service de la France. La moitié de ce nombre servaient en Hollande. Il y avait des régiments suisses à la solde du Piémont, de Naples et de l'Espagne. Telle était le gouvernement fédéral helvétique.

La constitution intérieure des cantons variait beaucoup de l'un à l'autre, mais on peut les partager en deux classes ; la première classe se composait des cinq cantons primitifs qui étaient unis entre eux, c'est-à-dire les trois cantons forestiers ou *Wald-Stetten* avec Zug, Glaris, et Appenzell le dernier des cantons qui soit entré dans l'union fédérale ; les treize autres cantons formaient la seconde classe.

La constitution de la première classe était démocratique. On avait presque entièrement conservé l'ancien gouvernement ; le droit de légiférer, et généralement le pouvoir souverain était confié à une assemblée générale appelée *land-gemeinde*, qui était composée de tous les habitants mâles du pays âgés de vingt ans. Mais elle ne pouvait discuter les affaires qui n'avaient pas été portées devant elle par le conseil général, qu'on appelait dans quelques cantons le *land-rath*, dans d'autres cantons le *petit conseil*. Dans l'Appenzell on le désignait par le nom de *grand conseil*. Les conseils étaient élus de la même manière que dans les anciens temps, et les *land-amman*, et les autres fonc-

tionnaires étaient aussi nommés conformément aux vieux usages.

La seconde classe des cantons avaient, en gros, la même forme de gouvernement, mais dans le détail, quant aux conditions nécessaires pour exercer la franchise électorale, et quant aux moyens employés pour écarter les personnes élues, il y avait entre eux certaines différences. Dans tous les treize cantons de la seconde classe, les citoyens âgés de seize ans étaient soldats, et le droit de vote leur était acquis à l'âge de trente ans s'ils n'avaient jamais été mariés, ou bien à l'âge de vingt ans s'ils étaient mariés, ou veufs, à la condition de posséder une certaine quantité variable de propriété. Il y avait aussi dans tous les treize cantons deux conseils. L'un électif appelé le grand conseil avait le pouvoir législatif; l'autre élu en dehors de ce corps, mais par ses propres membres (excepté dans les Grisons, où il était choisi par les électeurs), s'appelait le *petit conseil*. Il avait exclusivement le pouvoir de proposer les lois, et de provoquer les réunions du grand conseil. Il était, quant à lui, toujours en session, il formait le pouvoir exécutif et se renouvelait tous les trois ans. Le grand conseil était partout élu de la même manière. Les électeurs élaient dans leurs districts une personne spécialement chargée de les représenter, et en même temps plusieurs candidats additionnels, les uns choisis dans leurs propres districts, les autres pris dans les districts étrangers; le sort désignait ensuite parmi le nombre réduit de ceux qui étaient définitivement nommés, et ces derniers, avec les députés directement élus, formaient le grand conseil. Au bout de deux ans, dans six des cantons on procédait à l'opération appelée le *Grabeau*, ce qui matériellement veut dire : « *Tamiser la lie.* » Voici en quoi elle consistait. On désignait quinze personnes dont cinq étaient tirées au sort parmi les dix habitants les plus âgés du pays, cinq parmi les dix plus riches, et cinq autres pris indifféremment. Ces quinze personnes décidaient au scrutin secret si un ou deux députés devaient se retirer. Si l'on prenait cette résolution, la totalité des votants prononçait finalement leur révocation à la majorité absolue et au scrutin

secret. Dans tous les cantons il y avait une Cour d'appel de treize membres du grand conseil. Dans tous les cantons le grand conseil se réunissait pour peu de jours vers la moitié de l'année, mais le petit conseil était permanent.

On comprendra plus aisément les autres différences de détail avec l'aide du tableau suivant :

CANTONS.	Conditions de propriété mises à la franchise électorale.	Nombre des membres du Grand Conseil.	Nombre des membres du Petit Conseil.	GRABEAU ² .
Argau.....	200 ¹ 300	150	9	»
Bâle.....	500	135	25	0
Berne.....	1000 à Berne. 500 dans la campagne.	195	27	0
Fribourg...	500	60	15	0
Grisons.....	»	63	3	»
Lucerne.....	500	60	15	»
St-Gall.....	200 300	150	9	»
Schaffouse..	500	54	15	0
Soleure.....	500	60	21	0
Tessin.....	200 300	110	9	»
Turgau.....	200 300	100	9	»
Vaud.....	200 300	150	9	»
Zurich.....	500	195	25	0

Telle est la constitution que Napoléon imposa à la Suisse, après de longues délibérations et beaucoup de conférences tenues avec les députés de ce pays, lorsqu'il prit le titre de protecteur de la confédération helvétique. Peut-être ne fut-elle pas rédigée avec ce respect minutieux pour les anciennes lois et les vieux usages qui distingue la composition de ses fameux codes, mais elle n'a pas été non plus conçue à la hâte, ni préparée sans de mûres réflexions, et ce ne fut pas non plus sans un sérieux dessein de conciliation qu'elle fut définitivement promulguée. Je me souviens de m'être

1. Le premier chiffre indique les biens fonciers, et le second chiffre, les créances hypothécaires.

2. Le signe 0 indique les cantons où existe l'institution du Grabeau

rencontré peu de temps après avec plusieurs patriotes suisses bien informés qui confessaient unanimement que s'ils n'avaient pas tout ce qu'ils auraient désiré, ils avaient obtenu plus qu'ils n'espéraient; ils convenaient que leur députation avait quitté Paris, après la conclusion laborieuse de cette longue négociation, en emportant la conviction qu'ils avaient, somme toute, rencontré dans le premier consul un législateur qui avait parfaitement compris leurs caractères, leurs habitudes et tout ce qui se rattachait à la tâche qu'il avait eu à remplir.

Lors de la chute de l'empire en 1814, Genève, Neuchâtel (une possession prussienne), et le Valais furent adjoints à la fédération helvétique qui comptait ainsi, désormais, vingt-deux membres, et le congrès de Vienne, en 1815, lui donna une constitution qui est encore aujourd'hui celle de la Suisse. Les contingents sont fixés d'après le nombre total des troupes que la Ligue doit maintenir sur pied, c'est-à-dire, 32 886 hommes, sur lesquels Berne doit en fournir 4 584, Zurich 3 858, Lucerne 1 734, les Grisons 2 000, Fribourg 1 240, Argau 2 410, Neuchâtel 1 000, le Tessin 1 804, Vaud 2 964, Valais 1 280, Schwitz 602, Unterwald 382, Zug 240, Uri 236, Appenzell 972, Saint-Gall 2 630, Turgau 1 670, Schaffouse 446, Soleure 904, Bâle 818, et Genève 600. Les contributions en argent de la Ligue sont établies dans des proportions à peu près semblables. Berne paye 91 695 fr., Uri 1 184 sur 540 100 fr. S'il s'élève quelques conflits entre les cantons sur des sujets qui n'ont pas été prévus par la constitution fédérale, chacun d'eux doit élire pour arbitres un ou deux de ses magistrats, qui, s'ils ne tombent pas d'accord, désignent pour les départager un magistrat de quelque autre canton, lequel, s'ils ne parviennent pas à s'entendre, est finalement nommé par la Diète elle-même.

La Diète se compose des députés des cantons, chaque canton n'ayant qu'une voix. La diète se réunit tous les ans, ou quand elle est convoquée par le canton directeur; c'est l'envoyé de ce canton qui la préside. La Diète fait la guerre, la paix et les traités. Dans ces graves questions il faut le concours des trois quarts des voix. La Diète fait aussi les

traités de commerce. Chaque canton peut prendre des engagements avec les puissances étrangères pour l'enrôlement de troupes servant au dehors, et prendre les mesures qui concernent la police, ou des arrangements économiques, mais ces mesures doivent être, sous tous les rapports, conformes aux principes et aux pouvoirs de la confédération, et ils doivent être tous soumis à la Diète. Les envoyés de la confédération sont nommés par la Diète, c'est elle qui désigne aussi le commandant en chef des troupes; elle préside également à leur levée et à leur distribution. La Diète peut, dans l'intervalle de ses sessions, donner des pouvoirs extraordinaires au canton directeur pour faire face à des circonstances imprévues, et lui adjoindre six représentants de la confédération munis de pouvoirs et d'instructions spéciales. Cette délégation doit être autorisée par les trois quarts des voix. Les représentants fédéraux sont nommés, l'un par le canton directeur, et les cinq autres par des groupes de trois ou quatre cantons qui en choisissent chacun un. Le canton directeur garde ses pouvoirs pendant deux ans, et Zurich, Berne et Lucerne remplissent tour à tour cet office. La constitution garantit les droits des ordres monastiques, mais leurs biens payent l'impôt comme ceux des autres propriétaires fonciers.

Il est impossible de voir sans une indignation qui n'est tempérée que par la pitié, un acte solennel discuté et mis en exécution au dix-neuvième siècle par les États les plus éclairés de l'Europe, qui renouvelle ce grand scandale et cette honte de la Suisse, l'enrôlement de soldats mercenaires allant se battre hors de leur pays pour le compte des puissances étrangères; qui fait revivre du même coup, en nos temps modernes, les plus monstrueux abus. Cet abus du reste a cessé depuis quelques années.

Dans les nouvelles constitutions intérieures, particulières à chaque canton, il y a lieu, comme en 1803, à distinguer deux classes fort différentes l'une de l'autre: celle qui est tout à fait démocratique et celle qui comporte un ample mélange d'aristocratie, ou plutôt d'oligarchie. Il y en a six de cette première espèce; ce sont, comme jadis, Appenzell,

Lucerne, Glaris (séparé cependant en deux gouvernements quelque peu dissemblables), Zug et Uri. Excepté Neuchâtel, qui est une pure monarchie, les seize autres doivent figurer dans la seconde classe.

Les six cantons démocratiques sont gouvernés chacun par une assemblée générale et un conseil. L'assemblée générale nomme le magistrat exécutif (*land-amman*), elle fait les lois, conduit les négociations, déclare la paix ou la guerre. Le conseil remplit principalement des fonctions judiciaires.

Le conseil est choisi par l'assemblée générale. C'est lui qui a l'initiative des mesures législatives; il partage avec le (*land-amman*) la surveillance du pouvoir exécutif. Le droit d'assister aux assemblées générales appartient à tous les citoyens, dans quelques cantons aux bourgeois seulement, dans d'autres aux personnes qui ont atteint la majorité, laquelle est fixée dans certains cantons à vingt ans, ailleurs à dix-neuf ans, et dans un seul canton à seize ans. L'assemblée générale, outre qu'elle choisit les *land-ammans*, nomme les députés à la Diète, et dans la plupart des cantons leur donne ses instructions. Dans quelques cantons il y a plusieurs conseils, ayant des fonctions différentes, et le pouvoir législatif leur est délégué par l'assemblée générale qui néanmoins nomme les principaux fonctionnaires. Ainsi il y a, à Zug, un conseil cantonal composé du (*land-amman*) et de cinquante-quatre membres élus par les cercles, et ce conseil remplit les fonctions judiciaires. Le *triple* conseil se compose de ces cinquante-quatre membres et de 108 adjoints; il exerce les fonctions législatives; il se rassemble trois fois par an, et toutes les fois que le conseil cantonal juge à propos de le convoquer.

Le tableau suivant donne les détails essentiels de la constitution des six cantons.

	Appenzel (extra.)	Appenzel (intra.)	Glaris.	Schwitz.	Unterwald (haut.)	Unterwald (bas)	Uri.	Zug.
Age pour le vote.	16	18	20	16	20	20	20	19
Conseil.	Magistrats et autres fonction- naires.	124	500 avec les fon- ctionnaires	50	25	580 avec les magistrats.	44 avec les fon- ctionnaires.	55 ¹

Le trait principal de la constitution des autres cantons consiste en ce que le pouvoir législatif et la nomination aux fonctions exécutives appartiennent au *grand conseil*, et sont mis en pratique par l'entremise d'un petit conseil ; ce grand conseil est en partie électif, car il est choisi dans chaque ville, ou dans chaque district, par des personnes qui jouissent du droit de bourgeoisie, soit qu'elles l'aient obtenu elles-mêmes, soit qu'elles l'aient acquis par héritage. Le fâcheux principe du recrutement du corps par lui-même (*self-Election*) a malheureusement été admis dans une large proportion, car dans tous les cantons (excepté Genève, Fribourg, les Grisons, le Valais et Schaffouse) une notable partie et quelquefois la majorité du grand conseil est nommée par lui-même, ou ce qui revient au même par d'autres corps dont la nomination lui appartient. Le petit conseil est partout, comme sous la constitution de 1803, choisi par le grand conseil et parmi ses propres membres. C'est, en fait, un comité du grand conseil : il exerce non-seulement la plupart des fonctions exécutives et administratives de concert avec l'avoyer, le bourgmestre ou le bailli, mais il jouit aussi du privilège exclusif de préparer les mesures portées au grand conseil. Le petit conseil siège d'une façon permanente, le grand conseil seulement deux fois par an, et dans quelques

1. Ce chiffre est celui du Conseil cantonal, qui ressemble par ses fonctions au petit Conseil des cantons aristocratiques ou mixtes. Le triple Conseil exerce le pouvoir législatif, et est composé de 54 membres du Conseil cantonal et de 108 adjoints, en tout 162 personnes.

cantons trois ou quatre fois, et dans toutes les occasions où il est convoqué par le petit conseil. Le grand conseil choisit les députés pour la diète et leur donne ses instructions.

Dans les cantons où les habitants sont partagés entre catholiques et protestants, la constitution règle la proportion dans laquelle les membres appartenant aux deux religions doivent entrer dans les conseils, et cela dans les cantons démocratiques comme dans les cantons aristocratiques. Ainsi, dans le canton démocratique de Glaris, le conseil qui est de 60 membres doit se composer de 45 catholiques et de 15 protestants. Dans le canton aristocratique ou mixte d'Argau, le grand conseil de 150 membres doit se composer de 65 membres de chaque religion. Ce très-fâcheux règlement, si propre à perpétuer les discordes religieuses, a été introduit pour la première fois dans la constitution par le congrès de Vienne en 1815. Mais il y a une autre mesure qui mérite encore d'être plus sévèrement blâmée. Dans beaucoup de cantons les catholiques et les protestants ont des conseils séparés pour débattre et régler leurs différentes affaires religieuses, obligation qui tend évidemment à exciter les sectes les unes contre les autres, et qui empêche ce que tous les gouvernements justes et sensés doivent désirer avant toute chose, c'est-à-dire la fusion de toute la communauté en un seul corps de citoyens pour s'occuper de leurs affaires temporelles. La manière de mettre à la fois en pratique le pouvoir électif qu'a la communauté, et le privilège qu'a le grand conseil de s'élire lui-même, varie dans les différents cantons, et dans quelques-uns la façon de procéder est assez compliquée. Ainsi dans Soleure, les soixante-six membres que les bourgeois choisissent, sont nommés par des collèges électoraux composés comme le comité du *Grabeau*, sous la commission de 1803, c'est-à-dire, sur quinze personnes tirées au sort, il y en a 5 qui doivent être prises parmi les 10 plus âgés, 5 autres parmi les 10 plus riches, et les 5 derniers parmi les habitants du canton indifféremment. Le temps pendant lequel ils restent en place varie aussi beaucoup; c'est quelquefois trois ans, avec des élections triennales, comme à Saint-Gall, quelquefois six ans, un tiers sortant

tous les ans, comme c'est le cas à Zurich pour les 82 membres choisis par la communauté. Ailleurs, ils demeurent 12 ans en place, comme à Argau, un tiers sortant tous les quatre ans; dans d'autres cantons 8 ans, et la moitié se retire tous les 4 ans; quelques-uns sont à vie, comme c'est le cas pour les 64 du grand conseil de Lucerne. Le tableau ci-après indique d'une façon satisfaisante les différences qui existent entre les cantons.

TABEAU DES CANTONS

Par rapport à leurs Conseils et à la nature des électeurs.

(Mode de votation.)

CANTONS.	Majorité.	Grand Conseil.	Nommés par eux-mêmes	Nommés par le peuple.	Petit Conseil.
Argau	25	100	36	32	9
Bâle.	20	150	90	60	25
Berne.	20	299	200	99	27
Fribourg.	20	80	»	60	15
Grisons.	17	65	»	65	3
Genève.	25	278	»	278	28
Lucerne.	20	100	69	31	36
Neuchâtel.	Sous le sceptre du roi de Prusse. Pas de constitution populaire.				
Saint-Gall	20	150 ¹	50	100	9
Schaffouse.	20	74	»	74	24
Soleure	20	101	66 ⁴	35	21
Tessin.	25	76	38	28	11
Zug	20	100 ⁴	68	32	9
Valais	18	52 ⁵	»	52	5
Vaud.	25	180	117 ⁵	63	13
Zurich.	20	212	120	82	25

1. 84 sont catholiques, et 66 protestants.
2. 25 au moins doivent être catholiques.
3. Le Grand Conseil s'appelle *la Diète*, et le Petit Conseil *le Conseil d'État*.
4. Ces 66 sont choisis par le Grand Conseil, sur une liste de candidats présentés par le Petit Conseil.
5. 54 sont élus directement par le Grand Conseil, et 63 sont choisis par lui sur une liste de candidats présentés par les assemblées électorales.

Le gouvernement de Neuchâtel est purement monarchique et le roi de Prusse en est le souverain. Il y a les trois États, mais c'est là un corps simplement judiciaire; il est composé de 12 juges dont 8 sont à vie, et 4 nommés chaque année. Le conseil est nommé par le roi, et c'est lui qui, de concert avec le roi et une sorte de conseil municipal de la ville de Valengin, fait les lois.

Sous le rapport de la religion, les cantons entièrement catholiques sont les Walden-Stetten (Uri, Schwitz, Unterwald), Soleure, Lucerne, Fribourg et Zug. Les cantons protestants sont : Zurich, Berne, Bâle et Schaffouse, les deux autres, Argau et Appenzell sont mixtes. Parmi les cantons alliés, Saint-Gall (Ville), les Grisons et le Valais sont catholiques. Neuchâtel, Genève, Mulhouse, Saint-Gall (campagne) sont protestants. La population totale des cantons protestants est double de la population catholique. Mais la population catholique des cantons alliés est près de trois fois plus considérable que celles des protestants dans ces mêmes districts, de façon qu'il y a en Suisse un nombre à peu près égal de protestants et de catholiques.

Nous terminons ici l'étude que nous avons entreprise des constitutions démocratiques et des constitutions mixtes; et cette étude clôt elle-même le travail auquel nous nous sommes livré depuis longues années, et qui a eu pour objet la première et de beaucoup la plus importante portion de la philosophie politique, à savoir : la théorie du gouvernement et l'application de cette théorie à tous les divers essais de constitution qui ont jamais été inventés par l'intelligence humaine pour diriger ici-bas les affaires humaines.

Nous voici maintenant en état d'examiner minutieusement tous les grands principes qui ont servi de guide à la conduite des hommes dans les systèmes politiques qu'ils ont fondés à n'importe quelle période de l'histoire du monde. Nous avons traité des bases du gouvernement en général, et particulièrement de chaque espèce de gouvernement, sous les six formes suivantes : 1^o Monarchie absolue ou orien-

tale. — 2° Monarchie constitutionnelle ou européenne. — 3° Aristocratie. — 4° Démocratie. — 5° Gouvernement mixte. — 6° Soit monarchique, soit aristocratique. Nous avons pesé avec soin et détails les avantages et les inconvénients de chacun de ces systèmes politiques, et nous avons consciencieusement examiné comment ils se comportaient à la pratique. Nous avons ensuite étudié l'application des principes généraux à toutes les formes variées de gouvernement qui, à des époques diverses et dans des contrées différentes, ont été connues des nations de ce monde. Nous avons fait leur histoire à toutes; nous avons, à plusieurs reprises, examiné les avantages ou les inconvénients qui résultaient de chacune d'elles; nous les avons comparées entre elles pour montrer en quoi elle se ressemblaient, et par où elles différaient, et nous avons constamment eu soin de rapporter leurs combinaisons particulières aux principes généraux du gouvernement dont nous avons préalablement fixé la nature. Notre examen s'est ainsi étendu à près de quarante ou cinquante formes de gouvernement, tant dans les temps anciens que modernes. Nous nous sommes naturellement attaché à rendre compte avec un soin tout particulier de la constitution britannique. Après la constitution anglaise, c'est la constitution de nos voisins et amis les Français, et particulièrement l'histoire de leur constitution qui a principalement attiré notre attention.

Il m'est impossible de jeter un coup d'œil en arrière sur le vaste champ d'explorations au milieu duquel j'ai osé me lancer, sans me sentir effrayé de la hardiesse avec laquelle j'ai abordé tant de principes généraux, hasardé tant de comparaisons délicates, avancé tant de faits historiques et statistiques, et mené jusqu'au bout une tâche qui, sous le rapport de la puissance du raisonnement et de l'étendue de la science dépassait peut-être mes forces. Que j'aie toujours évité de tomber dans des erreurs de doctrine, c'est plus que je ne saurais espérer. Encore moins puis-je me flatter de n'avoir pas commis quelques erreurs matérielles dans la masse énorme des détails sur lesquels a dû porter mon examen. Les personnes qui ont le plus profondément

étudié les principes de gouvernement, celles qui ont le plus consciencieusement étudié l'action de ces principes dans l'histoire de la politique humaine, et celles qui connaissent le mieux le mécanisme des constitutions en vigueur dans les contrées étrangères, seront à coup sûr les plus portées à juger mon travail avec indulgence, parce qu'elles seront plus en état de comprendre les difficultés d'une pareille entreprise. Il y a toutefois un reproche qu'on ne me fera pas, j'en suis assuré. On ne m'accusera pas d'avoir fait œuvre de parti. Que l'auteur des pages qu'on vient de lire ait gardé sur certains sujets politiques des convictions qui ont toujours été sincèrement les siennes, c'est ce que le lecteur aura peu de peine à découvrir, car l'auteur n'a pris nul soin de s'en cacher, mais il se flatte qu'on n'y découvrira aucune concession faite à des considérations personnelles ou de parti. Tout au contraire, il n'a pas laissé échapper une occasion de démontrer à quel point l'esprit de parti a toujours produit les plus pernicioeux effets, et quel devoir sacré c'est pour le peuple d'avoir une volonté qui lui soit propre, et de ne pas laisser à des chefs factieux le soin de lui imposer leurs opinions sur les grandes questions qui regardent la forme du gouvernement ou l'administration des affaires publiques.

C'est avec l'humble mais honnête dessein d'aider le peuple à s'acquitter d'un devoir aussi élevé, que j'ai entrepris l'ouvrage qui touche maintenant à sa fin. Il n'y a jamais eu jusqu'à présent de livre de cette nature, et je ne connais pas davantage de traité auquel des personnes ignorantes puissent recourir pour obtenir des renseignements impartiaux sur les principes généraux du gouvernement. Encore moins existe-t-il aucun ouvrage sur les différentes constitutions des États dans les temps anciens et modernes. *La Société pour la diffusion des connaissances utiles*, a pensé avec raison qu'aucun livre n'était plus indispensable et n'atteignait mieux le but pour lequel cette institution a été fondée. Il m'est seulement permis d'espérer que si l'exécution d'une œuvre qui aurait chance d'être si grandement profitable, laisse encore beaucoup à désirer, mon labeur de cinq années pourra peut-être au moins encourager, je n'ose dire aider,

ceux qui, avec un talent supérieur au mien, chercheront à combler le vide dont on a tant de raisons de se plaindre, et provoquer l'apparition d'un livre destiné au peuple et méritant mieux que celui-ci le titre de *Philosophie politique*.

FIN.

8 GIU 1872

TABLE DES MATIÈRES.

AVERTISSEMENT DE L'ÉDITEUR.	I
Étude sur lord Brougham, par le vicomte d'Haussonville.	VII
CHAP. I. Nature de la démocratie en général.	1
CHAP. II. Origine des démocraties.	9
CHAP. III. Limites naturelles des démocraties pures.	15
CHAP. IV. Extension de la démocratie. — Vrai principe fédéral.	22
CHAP. V. Extension de la démocratie. — Du principe fédéral incomplet. — Constitution politique des Romains.	28
CHAP. VI. Extension de la démocratie. — Principes du gouvernement représentatif.	37
CHAP. VII. Origines et histoire du régime représentatif.	47
CHAP. VIII. Conditions de la représentation.	65
CHAP. IX. Modification du système représentatif, principalement en ce qui regarde le mode d'élection. ...	77
CHAP. X. Modification du régime représentatif. — Restrictions du droit de vote.	89
CHAP. XI. Règles du gouvernement représentatif.	103
CHAP. XII. Application du système représentatif; fondement des gouvernements mixtes.	106
CHAP. XIII. Exercice du pouvoir populaire.	118
CHAP. XIV. Avantages du système démocratique.	137
CHAP. XV. Inconvénients du système démocratique.	145
CHAP. XVI. Établissements religieux.	156
CHAP. XVII. Établissements coloniaux et provinciaux.	166
CHAP. XVIII. Nature et origine du gouvernement mixte.	177
CHAP. XIX. Avantages et inconvénients des gouvernements mixtes.	194
CHAP. XX. Dernières tendances du gouvernement mixte.	203
CHAP. XXI. Du pouvoir restreint du peuple :	
1 ^o La presse.	216
2 ^o Réunions publiques.	226
3 ^o Fonctions judiciaires.	232

CHAP. XXII.		Gouvernement de l'Angleterre au temps des Anglo-Saxons	236
CHAP. XXIII.	Id.	Monarchie anglo-normande.	252
CHAP. XXIV.	Id.	Fondation de la constitution actuelle.....	271
CHAP. XXV.	Id.	Les Plantagenets.	288
CHAP. XXVI.	Id.	Les Tudors	309
CHAP. XXVII.	Id.	Les Stuarts. — La République. — La Restauration.....	331
CHAP. XXVIII.	Id.	Les Stuarts. — La Révolution...	354
CHAP. XXIX.		Constitution de l'Angleterre.....	366
CHAP. XXX.		Gouvernement des États-Unis.....	404
CHAP. XXXI.		Gouvernement de la France. — République.....	425
CHAP. XXXII.	Id.	Consulat. — Empire.....	445
CHAP. XXXIII.	Id.	Restauration. — Louis-Philippe...	458
CHAP. XXXIV.		Gouvernement de la Hollande et de la Belgique..	468
CHAP. XXXV.		Gouvernement de la Suisse.....	489
CONCLUSION.....			507

105622821

A. SAUTON

LIBRAIRE-ÉDITEUR, 41, RUE DU BAC

PARIEU (E. de). — Principes de la science politique. Un beau volume in-8°. 8 fr.
PARIEU (E. de). — De la Démocratie politique et financière. 1 vol. in-8° (sous
presse).

PARIEU (E. de). — La Politique moderne en France et en Allemagne. Bro-
chure in-8°. 2^e édition. 2 fr.

PARIEU (E. de). — Considérations sur l'histoire du second Empire et sur la situa-
tion actuelle de la France. Grand in-8°. 1 fr.

HAUSSONVILLE (Le comte d'). — La France et la Prusse devant l'Europe. *Deuxième*
édition. In-18. 50 c.

VITET (L.). — Lettres sur le Siège de Paris.

La collection des sept lettres. 3 fr.

Chaque lettre. 50 c.

CASIMIR PÉRIER. — Rapport sur le budget rectifié de 1871 (impôt sur le revenu,
in-4°. 4 fr.

OSMOND (Le comte d'). — Décentralisation. — L'État par la province. Grand
in-8°. 1 fr.

HERVÉ (E.). — Une page de l'histoire d'Angleterre. — Les Élections de 1868 et le
cabinet Gladstone. In-12. 3 fr. 50

COCHIN (A.). — Le Service de santé des armées avant et pendant le siège de
Paris. Un vol. in-18. 1 fr.

VALMESNIL (L. de). — De 1789 à l'abîme, histoire de cent ans. In-8°. . . . 1 fr.

BAVOUX (E.). — Du communisme en Allemagne et du radicalisme en Suisse.
Brochure in-8°. 1 fr.

BAVOUX. — Les causes de la guerre. Solution de la Crise actuelle. Grand
in-8°. 1 fr. 50

JOINVILLE (François-Ferdinand d'Orléans, prince de), par le comte de Gardane,
accompagné de quelques réflexions sur le gouvernement de Louis-Philippe. Un vol.
in-12 avec portrait. 2 fr.

TROIS TESTAMENTS : Louis XVI (1792); — Napoléon (1821); — duc d'Orléans (1840).
In-18. 50 c.

Les biens de la famille d'Orléans. — Abrogation des décrets du 22 janvier 1852.
In-18°. 25 c.

BALCH (Th.). — Les Français dans la guerre de l'indépendance américaine. Un beau
volume in-8°, avec portraits et carte. 7 fr. 50

MAUNI (de). — Mémoires sur l'armée de Chanzy, 2^e édition. In-18. . . . 3 fr. 50

COMTE DE PARIS. — Damas et le Liban, extraits du Journal d'un voyage en Syrie
en 1861. In-8°. 6 fr.

AUDUBON. — Scènes de la nature dans les États-Unis et le nord de l'Amérique,
ouvrage traduit par E. BAZIN. 2 vol. in-8. 15 fr.

CORTAMBERT (R.). — Aventures d'un artiste dans le Liban. 1 vol. in-12, couver-
ture illustrée. 3 fr.

ENFANTIN. — Colonisation de l'Algérie. 1 fort vol. in-8°, avec une carte. . . 9 fr.

GEOFFROY SAINT-HILAIRE. — Vie, Travaux et Doctrine scientifique d'Étienne
Geoffroy Saint-Hilaire. Publié par son fils. In-12. 3 fr. 50

TANQUAY (l'abbé C.). — Dictionnaire généalogique des familles canadiennes.
Tome 1^{er}; 1608 à 1700. Grand in-8°. 30 fr.

Envoi franco par la poste pour la France, la Lorraine et l'Alsace.

Typographie Lahure, rue de Fleurus, 9, à Paris.

